



Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

Distr.: General
14 de julio de de 2008

Español
Original: Inglés

Grupo de Trabajo especial de composición abierta sobre el mercurio

Segunda reunión

Nairobi, Kenya

6 a 10 de Octubre de 2008

Tema 3 del programa provisional*

Examen y evaluación de las opciones para la adopción de medidas adicionales de carácter voluntario e instrumentos jurídicos internacionales nuevos o en vigor

Informe sobre consideraciones financieras y posibles modalidades de financiación de un instrumento jurídicamente vinculante o arreglo voluntario en relación con el mercurio

Nota de la Secretaría

1. En su decisión 24/3 IV sobre gestión de los productos químicos, el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente estableció un grupo de trabajo especial de composición abierta, integrado por gobiernos, organizaciones de integración económica regional y representantes de los interesados directos, encargado de examinar y evaluar opciones para mejorar las medidas voluntarias, y los instrumentos jurídicos internacionales nuevos o existentes para hacer frente a los desafíos que presenta el mercurio a nivel mundial.
2. En su primera reunión, el Grupo de Trabajo especial de composición abierta sobre el mercurio pidió a la secretaría que realizara una labor entre períodos de sesiones en varias esferas relativas a la preparación de su segunda reunión.
3. Una de las esferas era brindar información, en el contexto de consideraciones financieras y la posible elaboración de un nuevo convenio independiente o un nuevo protocolo en el marco del Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes, y de arreglos voluntarios, en relación con:
 - a) Las posibles modalidades para posibilitar al Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) proporcionar recursos financieros;
 - b) Los elementos de la estructura del Fondo Multilateral para la aplicación del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono que puedan servir de modelo.

* UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/1.

4. La Secretaría solicitó información a los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales. La información presentada se ha publicado en el sitio web del programa sobre el mercurio (<http://www.chem.unep.ch/mercury>) y se ha utilizado en la preparación de la evaluación. En los casos en que ha sido posible, en el trabajo ha incorporado la labor realizada para otros foros que guarda relación directa con este contexto.

5. En el informe que se anexa a la presente nota se proporciona la información solicitada *supra*. La información sobre financiación que actualmente se brinda mediante el FMAM, el Enfoque Estratégico para la Gestión de los Productos Químicos a Nivel Internacional (SAICM) y otros arreglos en materia de financiación en relación con el mercurio puede obtenerse en el documento UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/12. La información sobre opciones de aplicación, con inclusión de los aspectos jurídicos, de procedimiento y logísticos, se presenta en el documento UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/4.

Medidas sugeridas

6. El Grupo de Trabajo especial de composición abierta sobre el mercurio tal vez desee, conjuntamente con la consideración de los elementos necesarios para controlar el mercurio:

a) Examinar la idoneidad de los actuales arreglos en materia de financiación para apoyar la aplicación de cualesquiera medidas acordadas;

b) Determinar cualesquiera modificaciones o modalidades adicionales que serían necesarias para apoyar medidas dirigidas a abordar la cuestión del mercurio.

Anexo

Recursos financieros para la actuación internacional a largo plazo en relación con el mercurio: el Fondo para el Medio Ambiente Mundial y la estructura del Fondo Multilateral

Índice

Sinopsis	4
Lista de siglas y abreviaturas.....	9
I. Introducción.....	10
A. Antecedentes y finalidad.....	10
B. Ámbito y estructura	10
II. Modalidades que podrían permitir al FMAM la aportación de recursos financieros.....	11
A. Esferas de actividad y objetivos y programas estratégicos del FMAM	12
1. Esfera de actividad relativa a los COP	12
2. Esfera de actividad relativa a las aguas internacionales.....	13
3. Esfera intersectorial relativa a la gestión racional de los productos químicos	13
B. Fondos especiales administrados por el FMAM.....	15
C. Análisis de modalidades de financiación que podría utilizar el FMAM.....	16
1. Protocolo sobre el mercurio en el marco del Convenio de Estocolmo.....	16
2. Convenio independiente.....	18
3. Marco de medidas voluntarias en relación con el mercurio	21
D. Una cuestión más: el Marco para la asignación de los recursos.....	22
III. El Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal	23
A. Antecedentes.....	23
B. Descripción del Fondo Multilateral	24
1. Objetivo y funciones	24
2. Establecimiento.....	25
3. Administración.....	25
4. Fuente de los fondos	25
C. Elementos del Fondo que podrían servir de modelo para el mercurio	26
1. Fondo dedicado.....	27
2. Cuotas	27
3. Un fondo bajo el control directo de las Partes.....	28

Sinopsis

I. Introducción

1. En su primera reunión, el Grupo de Trabajo especial de composición abierta sobre el mercurio comenzó su examen y evaluación de las opciones para mejorar las medidas voluntarias y los instrumentos jurídicos internacionales nuevos o existentes a fin de reducir los riesgos dimanantes de las emisiones de mercurio. Durante el período previo a su segunda reunión, el Grupo de Trabajo aprobó un programa para la secretaría que incluía, entre otras cosas:

“... En el contexto de las consideraciones financieras y de la posible formulación de un nuevo convenio independiente, de un nuevo protocolo en el marco del Convenio de Estocolmo y de acuerdos de carácter voluntario, proporcionar información sobre:

1. Las modalidades que podrían permitir al Fondo para el Medio Ambiente Mundial la aportación de recursos financieros;
2. Los elementos de la estructura del Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal, que podrían servir de modelo...”.

2. En el presente documento se analizan estos dos elementos del programa de la secretaría. La secretaría analizó por separado un tercer elemento relacionado con las consideraciones financieras, el de proporcionar información sobre la financiación de la que se dispone actualmente por medio del FMAM, el Enfoque estratégico para la gestión de los productos químicos a nivel internacional y otros acuerdos de financiación para abordar la cuestión del mercurio. El presente documento complementa esa labor y el estudio realizado por la secretaría por encargo de la segunda reunión del Grupo de Trabajo de composición abierta titulado “Análisis ulterior de las opciones de aplicación relativas a la actuación internacional a largo plazo en relación con el mercurio”, y debe leerse conjuntamente con cada uno de ellos.

II. Modalidades que podrían permitir al FMAM la aportación de recursos financieros

3. En esta parte del documento se ofrece información sobre las modalidades que podrían permitir al FMAM la aportación de recursos financieros relacionados con la aplicación de un marco para el mercurio. En el documento se señalan las esferas de actividad y los objetivos y programas estratégicos pertinentes del FMAM, incluso su capacidad para apoyar proyectos relacionados con el mercurio en estos momentos; se menciona que los fondos especiales del FMAM relacionados con el clima podrían servir de modelo; se analiza cómo el FMAM podría prestar servicios a un protocolo, un convenio independiente o un marco de medidas voluntarias en relación con el mercurio.

A. Esferas de actividad y objetivos y programas estratégicos del FMAM

4. Las esferas de actividad del FMAM que guardan más relación con las tres opciones sobre el mercurio señaladas por el Grupo de Trabajo son las de los COP y las aguas internacionales. También es importante la esfera intersectorial relativa a la gestión racional de los productos químicos, que apoya proyectos integrados en las esferas de actividad de la diversidad biológica, el cambio climático, las aguas internacionales, y la degradación del suelo que, entre otros objetivos, puede conllevar beneficios comunes relacionados con la gestión de los productos químicos.

1. Esfera de actividad relativa a los COP

5. Desde su surgimiento, el objetivo estratégico de la esfera de actividad relativa a los COP ha sido prestar asistencia a los países que cumplen los requisitos en el cumplimiento de sus obligaciones previstas en el Convenio de Estocolmo; a saber, reducir y eliminar la producción, el uso y la liberación de COP. El mercurio no está contemplado en la esfera de competencia del Convenio de Estocolmo, en la forma en que se define el Convenio actualmente. Por consiguiente, las actividades destinadas a buscar soluciones al mercurio no cumplen en estos momentos los requisitos para ser incluidas en la esfera de actividad relativa a los COP.

2. Esfera de actividad relativa a las aguas internacionales

6. En 1995, el Consejo del FMAM incluyó proyectos de demostración para reducir las emisiones de sustancias tóxicas persistentes, entre ellas el mercurio, como parte de la primera estrategia operacional relacionada con la esfera de actividad relativa a las aguas internacionales. Desde entonces, los proyectos relacionados con el mercurio han seguido siendo admisibles. Durante la cuarta reposición del FMAM, el Consejo aprobó un nuevo Programa estratégico para las aguas internacionales, “Reducción de las sustancias tóxicas persistentes y ensayo de métodos de gestión de las aguas con hielo derretido que tengan posibilidades de adaptación”. Este “programa de demostración limitado” incluye un componente de reducción de las emisiones de sustancias tóxicas persistentes, incluido el mercurio, a nivel mundial. Ahora bien, con este componente de demostración se ha hecho muy poco durante la cuarta reposición del FMAM, probablemente debido a la escasez general de fondos en la esfera de actividad relativa a las aguas internacionales.

3. Gestión racional de los productos químicos esfera intersectorial

7. La nueva “estrategia marco para la gestión racional de los productos químicos” se propone “...promover prácticas de gestión racional de los productos químicos en todos los aspectos pertinentes de los programas del FMAM para la protección de la salud humana y del medio ambiente y contribuir al objetivo general del Enfoque estratégico para la gestión de los productos químicos a nivel internacional...”. La esfera intersectorial relativa a la gestión racional de los productos químicos, aprobada durante la cuarta reposición del FMAM, incluye al Programa estratégico 1, “Integración de la gestión racional de los productos químicos en proyectos del FMAM”. La finalidad de este programa es integrar las prácticas de gestión racional de los productos químicos en las esferas de actividad de la diversidad biológica, el cambio climático, las aguas internacionales y la degradación del suelo. Para el mercurio es especialmente importante que se traten de hallar oportunidades para obtener beneficios mundiales adicionales mediante la “reducción de la liberación de mercurio por medio de medidas encaminadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero dimanantes de la combustión de carbón”.

8. La esfera de la gestión racional de los productos químicos incluye también al Programa estratégico 2, “Definición de las intervenciones relacionadas con los productos químicos apoyadas por el FMAM en los marcos nacionales para la gestión de los productos químicos”. El programa lograría este propósito aprovechando los proyectos que se llevan a cabo en la esfera de actividad relativa a las aguas internacionales “...que se ocupe de las fuentes de contaminación de origen terrestre y, en particular, de las sustancias tóxicas persistentes”. Sin embargo, la situación financiera de la esfera de actividad relativa a las aguas internacionales hace improbable que este programa estratégico apoye gran parte de la capacidad de gestión de los productos químicos relacionada con el control del mercurio durante la cuarta reposición del FMAM.

B. Fondos especiales administrados por el FMAM

9. En 2001, las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC) establecieron dos nuevos fondos especiales administrados por el FMAM, el Fondo para los Países Menos Adelantados y el Fondo Especial para el Cambio Climático. Pese a que no constituyen posibles fuentes de financiación del mercurio, estos fondos especiales pueden servir de modelo para un fondo de contribuciones voluntarias para el mercurio.

C. Análisis de modalidades de financiación que podría utilizar el FMAM

10. En esta sección se examinan las esferas de actividad y las esferas intersectoriales del FMAM y los fondos especiales para el clima en relación con las tres opciones sobre el mercurio que pidió el Grupo de Trabajo: 1) un nuevo protocolo en el marco del Convenio de Estocolmo, 2) un nuevo convenio independiente y 3) mejores acuerdos de carácter voluntario. Respecto de cada una de las dos opciones jurídicas, el ámbito de aplicación del instrumento podría ser amplio o limitado; de ser limitado podría ser un instrumento aparte o formar parte de un conjunto general de elementos de carácter voluntario y jurídico. El marco de medidas voluntarias relacionadas con el mercurio también podría ser un instrumento independiente o formar parte de un conjunto de elementos de carácter voluntario y jurídico.

1 Protocolo sobre el mercurio en el marco del Convenio de Estocolmo

11. Con arreglo a esta opción, las Partes en el Convenio de Estocolmo sobre COP elaborarían y aprobarían un protocolo independiente sobre el mercurio en el marco del Convenio. Lo que antecede indica que un protocolo sobre el mercurio podría aprovechar el mecanismo financiero actual del Convenio de Estocolmo de una forma parecida a la empleada por el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Para que el Protocolo sobre Seguridad de la Biotecnología accediera a los fondos del FMAM no hizo falta un nuevo memorando de acuerdo con el Consejo del FMAM ni una enmienda del Instrumento del FMAM. En lugar de eso, el Consejo aprobó por medio de una decisión la propuesta de la Conferencia de las Partes.

12. Se podría llegar a un arreglo análogo en el caso de un protocolo sobre el mercurio en el marco del Convenio de Estocolmo. Sin embargo, el acceso al FMAM por medio del mecanismo financiero del Convenio de Estocolmo no garantizaría que fuesen suficientes o siquiera que se pudiera disponer de fondos nuevos o adicionales para las actividades que hay que realizar. Si el mecanismo financiero del Convenio de Estocolmo tuviese que abordar las necesidades de los Estados receptores para aplicar tanto el Convenio de Estocolmo como un protocolo sobre el mercurio, los donantes tendrían entonces que comprometer recursos adicionales para la esfera de actividad relativa a los COP.

2. Convenio independiente

13. Un convenio independiente sobre el mercurio podría facilitar el acceso a los recursos del FMAM, pero ello no significaría que se obtendrían recursos nuevos o adicionales sin que los gobiernos donantes se comprometieran por su parte a proporcionarlos. Al igual que ocurre con la opción de un protocolo sobre el mercurio en el marco del Convenio de Estocolmo, los gobiernos podrían utilizar un convenio independiente sobre el mercurio ya sea para establecer un marco amplio jurídicamente vinculante en relación con el mercurio o como un componente jurídico más limitado de un “conjunto” general de elementos voluntarios y jurídicos.

14. Siempre y cuando se disponga de ellos, el FMAM podría aportar recursos para ayudar a los países que reúnan los requisitos en el cumplimiento de los compromisos contraídos en virtud de un convenio independiente mediante la aplicación de tres procedimientos distintos. Sea cual sea el procedimiento que se utilice, de todas maneras habría que aportar nuevos recursos. Esos procedimientos son:

a) Mecanismo financiero establecido oficialmente

15. Si los gobiernos invitaran al FMAM a poner en funcionamiento un nuevo mecanismo financiero de un convenio sobre el mercurio, la Conferencia de las Partes en ese convenio y el Consejo del FMAM tendrían que validar un memorando de acuerdo entre sí y la Asamblea del FMAM probablemente tendría que aprobar una enmienda del Instrumento del FMAM para que éste pudiera poner en marcha el nuevo mecanismo financiero de ese convenio. Un mecanismo financiero establecido oficialmente puesto en marcha por el FMAM podría proporcionar recursos por medio de la actual esfera de actividad relativa a las aguas internacionales, una nueva esfera de actividad o la esfera intersectorial relativa a la gestión racional de los productos químicos. Si los gobiernos prefirieran crear una nueva esfera de actividad, podrían entonces enmendar el Instrumento del FMAM para establecer uno dedicado exclusivamente al mercurio o uno que abordara más ampliamente la gestión racional de los productos químicos. Otra posibilidad sería que se pudiese utilizar la esfera intersectorial relativa a la gestión racional de los productos químicos, siempre que el Consejo del FMAM acordara una interpretación amplia del artículo 3 del Instrumento del FMAM.

16. Sea cual fuere la esfera de actividad que los gobiernos decidiesen utilizar, los Estados donantes tendrían que asignar recursos suficientes en la reposición del FMAM para cumplir sus compromisos de proporcionar los recursos previstos en el nuevo convenio sobre el mercurio.

b) Utilización voluntaria de las esferas de actividad y los objetivos estratégicos actuales del FMAM

17. Si el alcance del convenio sobre el mercurio fuese limitado (como podría ocurrir en el caso de un “conjunto” de elementos voluntarios y jurídicos en relación con el mercurio), no haría tanta falta entonces que se estableciese oficialmente un mecanismo financiero. En tal caso, los gobiernos podrían aprovechar la condición de voluntariedad que prevalece en estos momentos. El FMAM podría seguir analizando la posibilidad de ejecutar proyectos relacionados con el mercurio en el marco de la esfera de

actividad relativa a las aguas internacionales. Ahora bien, para que esa esfera de actividad se convierta en una eficaz fuente de financiación del mercurio, lo primero que tendrían que hacer los gobiernos donantes es aumentar la cantidad total de recursos que aportan e incluir una partida específica para el mercurio. El FMAM podría estudiar también la posibilidad de apoyar los proyectos relacionados con el mercurio por medio de la esfera intersectorial relativa a la gestión racional de los productos químicos, en particular como beneficios comunes derivados de las medidas encaminadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero provenientes de la combustión del carbón en el marco de la esfera de actividad relativa al el cambio climático.

c) Fondo especial para el mercurios

18. Los fondos especiales para el clima antes mencionados que administra el FMAM podrían servir de posibles modelos para un fondo de contribuciones voluntarias administrado por el FMAM en el marco de un convenio independiente sobre el mercurio. Dado que no formaría parte del Fondo Fiduciario del FMAM, tal vez sería conveniente un fondo como ése si los gobiernos no pudiesen lograr un consenso respecto de la ampliación de recursos para incluir al mercurio en la reposición del FMAM, pero un bloque razonable de donantes están dispuestos, no obstante, a aportar recursos para un fondo multilateral sobre el mercurio.

3 Marco de medidas voluntarias en relación con el mercurio

19. El marco de medidas voluntarias en relación con el mercurio podría ser independiente o formar parte de un conjunto general de elementos voluntarios y jurídicos. En cualquiera de estos casos, se podrían aplicar también dos de los procedimientos antes descritos en relación con un convenio independiente, a saber, un procedimiento de carácter voluntario que utilice las esferas de actividad y los objetivos estratégicos actuales del FMAM y un fondo especial para el mercurio administrado por el FMAM, en el marco de medidas voluntarias relacionadas con el mercurio. En virtud de estos procedimientos, el FMAM podría prestar asistencia mediante su esfera de actividad relativa a las aguas internacionales o los donantes podrían pedir al FMAM que administrara un fondo especial para el mercurio, parecido en su concepto al descrito ya en párrafos anteriores.

20. El Programa de inicio rápido del SAICM puede ser otra posibilidad de financiación con arreglo al marco de medidas voluntarias relacionadas con el mercurio. El Programa de inicio rápido podría adaptarse de manera que constituya un medio que permita a los donantes encauzar sus recursos financieros para el mercurio, sobre todo si el SAICM asumiese una función destacada en un marco de medidas voluntarias en relación con el mercurio.

III. El Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal

21. Esta parte del documento da respuesta a la petición del Grupo de Trabajo de que la secretaría defina los elementos del Fondo Multilateral para la Aplicación del Protocolo de Montreal que pudieran servir de modelo para un mecanismo financiero del mercurio. El Fondo Multilateral es el único mecanismo financiero mundial que pide el pago de cuotas a los países desarrollados y se dedica a prestar asistencia financiera a los países en desarrollo para que apliquen un solo acuerdo multilateral relativo al medio ambiente. Desde que se creó el Fondo Multilateral, los gobiernos no han vuelto a repetir el modelo del Fondo Multilateral en otros acuerdos multilaterales relativos al medio ambiente, en cambio se han apoyado en el FMAM para poner en marcha los mecanismos financieros de muchos acuerdos multilaterales relativos al medio ambiente.

22. Tras una breve sección informativa sobre el Protocolo de Montreal y el contexto histórico del Fondo Multilateral, en el documento se explican las características fundamentales del Fondo Multilateral y se analizan los tres elementos principales del Fondo Multilateral que podrían servir de modelo para un mecanismo financiero y un fondo para el mercurio. Si los gobiernos optaran por aplicar el modelo del Fondo Multilateral a un acuerdo sobre el mercurio, los tres elementos más importantes que habría que considerar serían esos precisamente. El hecho de que el Fondo Multilateral funciona con arreglo a un instrumento jurídicamente vinculante posibilita la existencia de esos elementos principales. En consecuencia, tienen importancia primordial para un marco relacionado con el mercurio que incluya un instrumento de esa índole. Esos elementos principales guardan relación entre sí y son:

a) Un fondo dedicado que se centre en un solo acuerdo multilateral relativo al medio ambiente;

- b) Requisitos que obliguen a las Partes que son donantes a aportar recursos sobre la base de la escala de cuotas de las Naciones Unidas, y;
- c) Que el Fondo esté bajo el control directo de la Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal.

A. Fondo dedicado

23. El hecho de que el Fondo Multilateral es un fondo dedicado exclusivamente a la aplicación del Protocolo de Montreal ha sido, de diversas maneras, una ventaja para las Partes. La admisibilidad de proyectos para que reciban financiación del Fondo Multilateral se determina única y exclusivamente con arreglo a las normas establecidas en el Protocolo y al reglamento del Fondo Multilateral, que, en última instancia, se deciden bajo la autoridad de la Reunión de las Partes. La atención que presta la secretaría del Fondo Multilateral a la gestión y supervisión financieras y de proyectos que guardan relación solamente con el Protocolo de Montreal le ha permitido adquirir conocimientos especializados amplios y profundos sobre cuestiones relacionadas con el agotamiento de la capa de ozono. Esto, sumado a las prácticas de adopción de decisiones del Comité Ejecutivo del Fondo Multilateral y a la estructura relativamente poco burocrática del Fondo Multilateral, ha sido el sostén de un proceso de formulación y aprobación de proyectos razonablemente eficaz y oportuno. Con la plena integración del Fondo Multilateral en el Protocolo de Montreal, las Partes han podido valerse también del Fondo Multilateral como instrumento para facilitar un mayor cumplimiento de los compromisos contraídos en virtud del Protocolo.

B. Cuotas

24. En el Protocolo de Montreal se dispone que “[...]el Fondo Multilateral se financiará con fondos de las Partes [donantes]... en monedas convertibles o, en determinadas circunstancias, en especie o en moneda nacional, sobre la base de la escala de cuotas de las Naciones Unidas...”. Este arreglo ha facilitado un alto nivel de cuotas que se mantiene constante mientras dure el Fondo Multilateral. El monto de cada reposición se basa en una evaluación de las necesidades y es aprobado entonces por las Partes propiamente dichas. Al especificar que las cuotas de cada Parte se calculen sobre la base de la escala de cuotas de las Naciones Unidas, el Protocolo ayuda a despolitizar la cuestión de la distribución de la carga entre los donantes.

C. Un fondo bajo el control directo de las Partes

25. Este elemento del Fondo Multilateral tal vez sea el más distintivo, porque garantiza que el Fondo Multilateral funcione bajo la autoridad de la Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal y le rinda cuentas directamente. La Reunión de las Partes es en realidad el organismo rector del Fondo Multilateral. Pese a que el Comité Ejecutivo del Fondo Multilateral administra el Fondo, lo hace bajo la supervisión directa de la Reunión de las Partes. La Reunión de las Partes establece el mandato del Comité y cada año elige a sus miembros en condiciones de igualdad entre Partes en el Protocolo que son países desarrollados y Partes que son países en desarrollo. Las reuniones del Comité Ejecutivo suelen celebrarse conjuntamente con otras reuniones relacionadas con el Protocolo. Debido a que el Fondo Multilateral es una creación del Protocolo y a que existe sólo para prestarle servicios, es responsable ante las Partes en el Protocolo y les rinde cuentas de una manera que el FMAM no podría igualar debido a la forma en que se le ha concebido.

Lista de siglas y abreviaturas

BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BAAsD	Banco Asiático de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CLD	Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación
BERF	Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
OEWG	Grupo de Trabajo de composición abierta
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
COP	Contaminantes orgánicos persistentes
SAICM	Enfoque Estratégico para la Gestión de los Productos Químicos a Nivel Internacional
SAO	Sustancias que agotan el ozono
UNFCCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

Recursos financieros para la actuación internacional a largo plazo en relación con el mercurio: el Fondo para el Medio Ambiente Mundial y la estructura del Fondo Multilateral

I. Introducción

A. Antecedentes y finalidad

1. En virtud de la decisión 24/3 IV del Consejo de Administración del PNUMA quedó establecido un grupo de trabajo especial de composición abierta (el “Grupo de Trabajo”, o sea el “OEWG”), integrado por gobiernos, organizaciones de integración económica regional y representantes de los interesados directos, encargado de examinar y evaluar opciones para mejorar las medidas voluntarias y los instrumentos jurídicos internacionales nuevos o existentes para reducir los riesgos derivados de las emisiones de mercurio. El Grupo de Trabajo se guía por las prioridades en relación con el mercurio a nivel mundial establecidas en el párrafo 19 de la decisión 24/3 IV del Consejo de Administración. En la decisión 24/3 IV se pide también a la División de Productos Químicos del PNUMA, en su condición de secretaria del Grupo de Trabajo, que “...prepare los informes analíticos y resumidos que sean necesarios para su labor [del Grupo de Trabajo]...”. La primera reunión del Grupo de Trabajo (OEWG-1) se celebró en Bangkok del 12 al 16 de noviembre de 2007. Entre otros materiales que la secretaria preparó para la OEWG-1 fue un estudio titulado “Análisis de las posibles opciones para hacer frente a las dificultades que se presentan a nivel mundial para reducir los riesgos que entrañan las emisiones de mercurio” (UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.1/2) (en adelante “documento OEWG.1/2”)¹. En ese estudio figuraba un análisis limitado de la aportación de recursos financieros para prestar asistencia a los países en desarrollo y a países con economías en transición en su aplicación de las posibles opciones al mercurio.

2. El Grupo de Trabajo en su primera reunión aprobó un programa de trabajo entre períodos de sesiones para la secretaria en que se estipulaba que:

“...En el contexto de las consideraciones financieras y de la posible elaboración de un nuevo convenio independiente, de un nuevo Protocolo del Convenio de Estocolmo y de acuerdos de carácter voluntario, que proporcione información sobre:

“1. Las modalidades posibles para que el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) pueda proporcionar los recursos financieros;

“2. Los elementos de la estructura del Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal que podrían servir de modelo...”.

3. En el presente documento se da respuesta a estos dos elementos del programa de la secretaria. La secretaria se ha ocupado por separado de un tercer elemento relacionado con las consideraciones financieras: proporcionar información sobre los fondos de que se dispone actualmente por medio del FMAM, el Enfoque estratégico para la gestión de los productos químicos a nivel internacional y otros acuerdos de financiación para abordar la cuestión del mercurio. El presente documento complementa ese tercer elemento y el segundo estudio del OEWG encargado a la secretaria con el título “Análisis ulterior de las opciones de aplicación relativas a la actuación internacional a largo plazo en relación con el mercurio”, y debe leerse conjuntamente con cada uno de ellos.

B. Ámbito y estructura

4. El ámbito del presente documento se define en las instrucciones impartidas por el Grupo de Trabajo a la secretaria para la labor entre períodos de sesiones, como ya se mencionó. El método difiere para cada uno de los dos elementos, de conformidad con esas instrucciones. En lo que respecta al FMAM, el documento presenta un análisis de cómo el FMAM podría aportar recursos a los países que cumplen los requisitos para actividades relacionadas con el mercurio, tanto en el contexto jurídico existente actualmente como en los contextos de las tres opciones sobre el mercurio señaladas. Por eso, en el presente documento no se aborda la estructura administrativa e institucional del FMAM, salvo

¹ Se puede descargar en <http://www.chem.unep.ch/mercury/OEWG/Documents.htm>.

cuando es necesario para documentar el análisis. En lo que respecta al Fondo Multilateral, en el documento no se analiza cómo podría funcionar en el contexto de las opciones sobre el mercurio, porque el Fondo Multilateral cuenta con un mandato definido que no incluye al mercurio. En cambio, en el documento se explican las diversas características del Fondo Multilateral que podrían ser importantes para la formulación de un nuevo mecanismo financiero en relación con el mercurio.

5. El documento consta de tres partes:

La (presente) Introducción constituye la parte 1.

En la parte 2 figura información sobre las posibles modalidades que permitirían al FMAM proporcionar recursos financieros para la creación de un marco para el mercurio. En esa parte se señalan las esferas de actividad y los objetivos y programas estratégicos pertinentes del FMAM, incluso su capacidad para apoyar proyectos relacionados con el mercurio en estos momentos; se menciona que los fondos especiales del FMAM en relación con el clima podrían servir de modelo; se analiza cómo el FMAM podría prestar servicios a un protocolo, un convenio independiente o un marco voluntario sobre el mercurio y se analiza brevemente el Marco para la asignación de los recursos del FMAM.

En la parte 3 se ofrece información sobre los elementos de la estructura del Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal que podrían servir de modelo para un mecanismo financiero para el mercurio. Tras una breve sección informativa sobre el Protocolo de Montreal y el contexto histórico del Fondo Multilateral, en esta parte se describen las características básicas del Fondo Multilateral y entonces se analizan los tres elementos principales del Fondo Multilateral que podrían servir de modelo para un mecanismo financiero y un fondo para el mercurio.

II. Modalidades que podrían permitir al FMAM la aportación de recursos financieros

6. En esta parte se ofrece un análisis de cómo el FMAM podría proporcionar recursos a países que cumplan los requisitos para realizar actividades relacionadas con el mercurio, tanto en el contexto jurídico que ahora existe como en los contextos de las tres opciones sobre el mercurio señaladas por el Grupo de Trabajo.

7. El Fondo para el Medio Ambiente Mundial es una organización financiera independiente que apoya proyectos de financiación y programas que protegen el medio ambiente mundial en países en desarrollo. Tres organismos de ejecución: el PNUMA, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial, desempeñan una función de importancia en la selección, formulación y gestión de proyectos del FMAM sobre el terreno². Por otra parte, siete bancos regionales de desarrollo y organizaciones intergubernamentales contribuyen a la ejecución de proyectos del FMAM en su calidad de “organismos de ejecución con mayores oportunidades³”.

8. En su labor con estos organismos, el FMAM proporciona a los países que cumplen los requisitos nuevos y más fondos para sufragar los “costos adicionales acordados de las medidas para lograr beneficios ecológicos mundiales acordados⁴”. El FMAM presta servicios a los mecanismos financieros de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC), el Convenio sobre la Diversidad Biológica, el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (COP) y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CLD). La Conferencia de las Partes (Conferencia de las Partes) de cada uno de estos convenios determina los criterios de admisibilidad relacionados con las actividades que el FMAM puede financiar por medio de

² Instrumento para el establecimiento del Fondo reestructurado para el Medio Ambiente Mundial (en adelante Instrumento del FMAM), art. 22 (2008), http://www.theGEF.org/uploadedFiles/GEF_Instrument_March08.pdf.

³ Los siete organismos de ejecución son: el Banco Africano de Desarrollo (BafD), el Banco Asiático de Desarrollo (BasD), el Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento (BERF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). Véase en el sitio web del FMAM, *Executing Agencies* (sin fecha), <http://www.theGEF.org/interior.aspx?id=106>.

⁴ Instrumento del FMAM, art. 2.

sus mecanismos financieros⁵. En el caso de otras actividades que corresponden a esferas de actividad del FMAM, los países pueden recibir subsidios del FMAM si cumplen los requisitos para solicitar préstamos del Banco Mundial o para recibir asistencia técnica del PNUD⁶.

9. El FMAM obtiene sus fondos de las aportaciones que hacen los participantes al Fondo Fiduciario del FMAM, mediante un proceso denominado “reposición”. Los gobiernos negocian la reposición para un ciclo de cuatro años. Tanto el monto total de cada reposición como el acuerdo sobre la distribución de la carga entre los participantes contribuyentes son el objeto del proceso de negociación política. El FMAM se encuentra en estos momentos en su cuarto período de reposición (FMAM-4), que comenzó en 2006. Se espera que las deliberaciones sobre el quinto período de reposición (FMAM-5) comiencen en noviembre de 2008.

A. Esferas de actividad y objetivos y programas estratégicos del FMAM

10. El Fondo Fiduciario del FMAM apoya medidas en seis esferas de actividad: la diversidad biológica, el cambio climático, las aguas internacionales, la degradación del suelo, el agotamiento de la capa de ozono y los COP. Además, el FMAM puede apoyar actividades de gestión racional de los productos químicos, siempre y cuando logren beneficios ecológicos mundiales y guarden relación con una o más de las seis esferas de actividad⁷. Las esferas de actividad que más relación guardan con las tres opciones sobre el mercurio que ha señalado el Grupo de Trabajo son los COP y las aguas internacionales. También es importante la gestión racional de los productos químicos que afecta a todas y que apoya proyectos integrados en las esferas de actividad de la diversidad biológica, el cambio climático, las aguas internacionales y la degradación del suelo que, entre otros objetivos, pueden traer consigo beneficios conjuntos relacionados con la gestión de los productos químicos⁸.

11. En sus recomendaciones normativas para la cuarta reposición, el Consejo del FMAM pidió a la secretaría que examinara y revisara de ser necesario las estrategias correspondientes a las seis esferas de actividad. A raíz de esto, la secretaría sustituyó la vieja estructura de programas operacionales y prioridades estratégicas con una nueva estructura de objetivos y programas estratégicos a largo plazo. El Consejo pidió a la secretaría que en 2008 emprendiera la formulación de objetivos y programas estratégicos a largo plazo revisados para la quinta reposición del FMAM, que se presentarían al Consejo en su primera reunión de 2009.

12. Al final de la presente sección se describen las esferas de los COP, las aguas internacionales y la gestión racional de los productos químicos, incluida su capacidad para apoyar proyectos relacionados con el mercurio en el momento actual.

1. Esfera de actividad relativa a los COP

13. Desde su surgimiento, el objetivo estratégico de la esfera de actividad relativa a los COP ha sido prestar asistencia a los países que cumplen los requisitos a cumplir las obligaciones que han contraído en virtud del Convenio de Estocolmo; a saber, reducir y eliminar la producción, el uso y la liberación de COP⁹. De ahí que se disponga de recursos para la esfera de actividad relativa a los COP mediante el mecanismo financiero del Convenio de Estocolmo, el cual, a su vez, sólo está a disposición de las Partes en ese Convenio o (en el caso de las actividades de apoyo) de países que han suscrito el Convenio. Al igual que ocurre con las actividades financiadas por el FMAM relacionadas con los mecanismos financieros de la Convención sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, el funcionamiento del mecanismo financiero del Convenio de Estocolmo en el FMAM debe “... ajustarse a las políticas, las prioridades programáticas y los criterios de admisibilidad decididos por la Conferencia de las Partes”¹⁰.

⁵ Salvo en el caso de actividades de apoyo, todos los fondos encauzados por medio del Fondo Fiduciario del FMAM se limitan a los costos adicionales y deben lograr beneficios ecológicos mundiales.

⁶ *Id.*, art. 9 a) y b).

⁷ *Id.* art. 3.

⁸ Véase Secretaría del FMAM, *Focus Area Strategies and Strategic Programming for GEF-4*, en 92, párrafos 8 y 9 (Oct. 2007), http://www.thegef.org/uploadedFiles/Focal%20Area%20Strategies_10.04.07.pdf.

⁹ *Id.* at 80, párr 18.

¹⁰ Instrumento del FMAM, art. 20 h).

14. El mercurio no forma parte de la esfera de competencia del Convenio de Estocolmo, de la manera en que el Convenio está definido en estos momentos. Por tal motivo, las actividades relacionadas con el mercurio no se podrían financiar en estos momentos en el marco de la esfera de actividad relativa a los COP.

2. Esfera de actividad relativa a las aguas internacionales

15. En 1995, el Consejo del FMAM incluyó proyectos de demostración para reducir las emisiones de sustancias tóxicas persistentes (PTS), incluido el mercurio, como parte de la primera estrategia operacional para la esfera de actividad relativa a las aguas internacionales. Desde entonces, los proyectos relacionados con el mercurio han seguido recibiendo financiación.

16. Durante la cuarta reposición del FMAM, el Consejo aprobó un nuevo programa estratégico 4 sobre aguas internacionales, “Reducción de las sustancias tóxicas persistentes y ensayo de métodos de gestión de las aguas con hielo derretido, que tengan posibilidades de adaptación”¹¹. Este “programa de demostración limitado” incluye un componente mundial para la reducción de liberaciones de sustancias tóxicas persistentes, incluido el mercurio. Al formular el programa, la secretaria del FMAM señaló que “proporcionaría resultados que documentaran un programa posiblemente mucho más amplio en el FMAM después de la siguiente [quinta] reposición del FMAM”¹². El programa estratégico pasa entonces a explicar su componente relacionado con las sustancias tóxicas persistentes:

“...Respecto de las sustancias tóxicas persistentes, se prestaría apoyo a un componente de demostración limitada que no se circunscribiera a los COP para poner a prueba la eficacia de las políticas, los instrumentos innovadores y las tecnologías para reducir las emisiones de esas sustancias tóxicas y comprometer a la comunidad empresarial en la elaboración de soluciones eficaces en función de los costos y de estrategias basadas en ‘la prevención de la contaminación paga’ para apoyar la estrategia del FMAM sobre gestión racional de los productos químicos. Algunos sectores económicos, sobre todo aquellos que producen emisiones de mercurio, y las cuencas fluviales transfronterizas con riesgos derivados de las sustancias tóxicas persistentes y otras sustancias tóxicas serían objeto de demostraciones piloto, y sus resultados y experiencias se recopilarían para su posible aplicación futura en el FMAM después de la reposición”¹³.

17. Muy poco se ha hecho con este componente de demostración, probablemente porque en general escasean los fondos en la esfera de actividad relativa a las aguas internacionales. Las aguas internacionales son la única esfera de actividad cuya financiación disminuyó de la FMAM-3 a la cuarta reposición del FMAM¹⁴. Los recursos sumamente limitados con que cuenta esta esfera de actividad reducen sus posibilidades de emprender nuevas actividades, como esta demostración en relación con las sustancias tóxicas persistentes.

3. Gestión racional de la esfera intersectorial relativa a los productos químicos

18. La nueva “estrategia marco para la gestión racional de los productos químicos” es un intento de llevar a la práctica las disposiciones sobre gestión de los productos químicos que figuran en el artículo 3 del Instrumento del FMAM. El objetivo estratégico de esta esfera intersectorial es “... promover las prácticas de gestión racional de los productos químicos en todos los aspectos que atañen a los programas del FMAM, para la protección de la salud humana y del medio ambiente, y contribuir al objetivo general del Enfoque estratégico para la gestión de los productos químicos a nivel internacional”¹⁵.

¹¹ Véase Estrategias relativas a las esferas de actividad del FMAM, nota 8 *supra*, en 51 y 52.

¹² *Id.* en 52, párr. 35.

¹³ *Id.*, párr. 36.

¹⁴ En la tercera reposición del FMAM se asignaron 430 millones de dólares a la esfera de actividad relativa a las aguas internacionales, mientras que en la cuarta reposición se asignaron 355 millones de dólares. Con las nuevas reducciones para apoyar al Programa de Pequeñas Donaciones del FMAM, el monto neto disponible para esta esfera de actividad en la cuarta reposición del FMAM es de 335 millones de dólares. Véase secretaria del FMAM, “Estrategia y programación estratégica de la esfera de actividad relativa a las aguas internacionales para FMAM -4,” en 4, párr. 6 (octubre de 2007), http://www.thegef.org/uploadedFiles/Focal_Areas/International_Waters/GEF-4%20strategy%20IW%20Oct%202007.pdf.

¹⁵ Véase Estrategias relativas a las esferas de actividad para FMAM4, nota 8 *supra*, en 90, párr. 4.

19. Al elaborar sus recomendaciones para esta nueva esfera, el Grupo Técnico Asesor del FMAM para la gestión racional de los productos químicos debatió sobre si recomendaría un criterio limitado o amplio. Según el criterio amplio, la esfera de la gestión racional de los productos químicos permitiría:
- “...apoyar directamente y por si mismas las actividades de gestión racional de los productos químicos donde se consideren que traigan consigo a la larga los beneficios ecológicos mundiales en las esferas de actividad. El Grupo Técnico Asesor analizó la posibilidad de proponer un programa que apoyara, a título experimental, proyectos de gestión racional de los productos químicos que generasen beneficios ecológicos mundiales. Dicho programa podría contar con un presupuesto dedicado, aunque limitado, y ser evaluado de forma independiente. Podría ayudar a los organismos del FMAM, a los proponentes de proyectos, etc., a ganar experiencia en el diseño y la ejecución de proyectos de gestión racional de los productos químicos que conlleven beneficios ecológicos mundiales. ... Las actividades que recibirían apoyo podrían incluir a proyectos destinados a abordar: el uso del mercurio en productos”¹⁶.
20. En la práctica, este modo de proceder amplio pondría a la esfera de la gestión racional de los productos químicos al mismo nivel que las seis esferas de actividad actuales del FMAM asignando recursos dedicados y haría que su finalidad primordial sea la gestión racional de los productos químicos. Esta manera de proceder permitiría al FMAM considerar la financiación de la mayoría de los proyectos de aplicación del SAICM, incluidos los proyectos relacionados con el mercurio, siempre y cuando puedan lograr beneficios ecológicos mundiales. En cambio, el Grupo Técnico Asesor optó en última instancia por una interpretación limitada del artículo 3 del Instrumento del FMAM (que el Consejo del FMAM aprobó), de manera que los proyectos intersectoriales sobre gestión racional de los productos químicos deben estar “directamente relacionados con el logro de beneficios ecológicos mundiales en un proyecto específico en una de las seis esferas de actividad”¹⁷.
21. Como se aprobó para la cuarta reposición del FMAM, la esfera intersectorial relativa a la gestión racional de los productos químicos incluye el Programa estratégico 1, “Integración de la gestión racional de los productos químicos en proyectos del FMAM”. Este programa trata de integrar las prácticas de gestión racional de los productos químicos en las esferas de actividad de la diversidad biológica, el cambio climático, las aguas internacionales y la degradación del suelo. El FMAM lo pondrá en funcionamiento mediante una práctica encaminada a “poner a prueba los productos químicos”, que determinará los tipos de proyectos más pertinentes durante su preparación y valoración a los efectos de integrar en ellos las prácticas de gestión racional de los productos químicos. De interés especial para el mercurio es el propósito de determinar las oportunidades de lograr beneficios mundiales adicionales mediante “la reducción de la liberación de mercurio con medidas encaminadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero provenientes de la combustión del carbón”¹⁸.
22. La esfera de la gestión racional de los productos químicos incluye también el Programa estratégico 2, “Definición de las intervenciones relacionadas con los productos químicos apoyadas por el FMAM en los marcos nacionales para la gestión de los productos químicos”. El objetivo de este programa es asegurar que sean sostenibles las intervenciones del FMAM para apoyar la gestión de las sustancias tóxicas persistentes, “...debido a que apoyan y fortalecen la capacidad general de los países receptores en materia de gestión racional de los productos químicos”¹⁹. El programa lo lograría valiéndose de proyectos en la esfera de actividad relativa a las aguas internacionales “...que se ocupen de las fuentes de contaminación de origen terrestre, y en particular las sustancias tóxicas persistentes”²⁰. No obstante, como se señala en el párrafo 17, *supra*, la situación de la financiación de la esfera de actividad relativa a las aguas internacionales hace improbable que este programa estratégico apoye en gran medida la capacidad de gestión de los productos químicos relacionada con el control del mercurio durante la cuarta reposición del FMAM.

¹⁶ *Id.* en 90-91, nota de pie de página 50.

¹⁷ *Id.*

¹⁸ *Id.* at 93, párr. 14. Para una breve reseña de los posibles beneficios comunes entre la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero y la reducción del mercurio, remítase al documento OEWG.1/2, Parte 3.2.5, “Posibles sinergias con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, páginas 53 y 54.

¹⁹ GEF Focus Area Strategies for GEF-4, *supra* nota 8, en 94.

²⁰ *Id.*, párr. 18.

B. Fondos especiales administrados por el FMAM

23. En 2001, las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC) establecieron dos nuevos fondos especiales administrados por el FMAM, el Fondo para los países menos adelantados y el Fondo Especial sobre el Cambio Climático²¹. Si bien estos fondos especiales no representan posibles fuentes de financiación del mercurio, pueden servir de modelo para un fondo de contribuciones voluntarias para el mercurio.

24. El Fondo para los Países Menos Adelantados y el Fondo Especial sobre el Cambio Climático permitirán al FMAM financiar una gama más amplia de actividades relacionadas con el cambio climático de las que sería posible en la esfera de actividad relativa al cambio climático a la que presta servicios el Fondo Fiduciario del FMAM. Como su nombre sugiere, el Fondo para los Países Menos Adelantados se adapta a las necesidades especiales de los países menos adelantados (en particular respecto de sus planes de acción nacionales para la adaptación al cambio climático), mientras que el Fondo Especial sobre el Cambio Climático apoya las actividades relacionadas con el cambio climático que “son complementarias” de las financiadas por medio de la esfera de actividad regular del FMAM relativa al cambio climático²². Como parte del acuerdo político sobre el conjunto de normas que rigen el Protocolo de Kyoto, los dos fondos especiales permitieron que el apoyo financiero para la aplicación del Protocolo quede separado del que corresponde a la Convención correspondiente, y atendieron las quejas de algunos países en desarrollo y países con economías en transición en el sentido de que los procedimientos normales del FMAM en relación con la esfera de actividad relativa al cambio climático eran demasiado engorrosos y restrictivos.

25. El FMAM administra el Fondo Especial sobre el Cambio Climático y el Fondo para los Países Menos Adelantados basándose en la orientación que recibe de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático²³. Respecto de ambos fondos, el Consejo del FMAM se reúne en calidad de “Consejo del Fondo para los Países Menos Adelantados y el Fondo Especial sobre el Cambio Climático”. Las decisiones o acciones que afecten directamente solo al Fondo para los Países Menos Adelantados y al Fondo Especial sobre el Cambio Climático se delegan en el Consejo del Fondo para los Países Menos Adelantados y el Fondo Especial sobre el Cambio Climático, según proceda. El Consejo del Fondo para los Países Menos Adelantados y el Fondo Especial sobre el Cambio Climático aplica el reglamento del Consejo del FMAM, con algunas modificaciones para reflejar el mandato concreto del Consejo del Fondo para los Países Menos Adelantados y el Fondo Especial sobre el Cambio Climático²⁴.

26. Los recursos del Fondo para los Países Menos Adelantados y del Fondo Especial sobre el Cambio Climático provienen de contribuciones voluntarias de países desarrollados incluidos en el “anexo II” que son Partes en la Convención Marco sobre el Cambio Climático. Pese a que el Consejo del Fondo para los Países Menos Adelantados y el Fondo Especial sobre el Cambio Climático acordó programar reuniones de donantes sobre promesas de contribuciones para un ciclo bienal²⁵, en la práctica la movilización de recursos para los dos fondos se ha mantenido. En 2006, la Conferencia de las Partes

²¹ Conferencia de las Partes en la UNFCCC, decisión 7/Conferencia de las Partes.7, *Funding under the Convention*, párrafos. 1 y 2, FCCC/Conferencia de las Partes/2001/13/Add.1 (2002), <http://unfccc.int/resource/docs/cop7/13a01.pdf>.

²² Véase *id.*, párrafos 2, 6.

²³ Consejo del Fondo para los Países Menos Adelantados y el Fondo Especial sobre el Cambio Climático, “Decision on Agenda Item 7: Approach to Mobilization of Resources,” *Joint Summary of the Chairs*, párr. 2 (3 de enero de 2007), descargable en http://www.theGEF.org/Documents/Council_Documents/LDCF_SCCF_1/documents/JointSummaryFinal.pdf.

²⁴ Consejo del Fondo para los Países Menos Adelantados y el Fondo Especial sobre el Cambio Climático, *Reglamento del Consejo del Fondo para los Países Menos Adelantados y del Fondo Especial para el Cambio Climático*, Introducción, GEF/LDCF.SCCF.1/3/Rev.1 (2006), http://www.theGEF.org/Documents/Council_Documents/LDCF_SCCF_1/documents/LDCF.SCCF.1.3.Rev.1RulesofProcedurefortheLDCF.SCCFCouncil.pdf.

²⁵ Consejo del Fondo para los Países Menos Adelantados y del Fondo Especial sobre el Cambio Climático, “Approach to Mobilization of Resources”, nota 23 *supra* (en que se apoya el enfoque propuesto para la movilización de recursos para el Fondo para los Países Menos Adelantados y el Fondo Especial sobre el Cambio Climático descrito en el documento GEF/LDCF.SCCF.1/6).

dio instrucciones al FMAM para que creara una escala de financiación conjunta para ambos fondos especiales en relación con proyectos que no se podían financiar en su totalidad²⁶.

27. Debido a que ninguno de los dos fondos especiales forma parte del Fondo Fiduciario del FMAM, algunas normas y principios que se aplican a las esferas de actividad, como la norma de los costos adicionales y su relación con la generación de beneficios ecológicos mundiales, no se aplican a los fondos especiales. El Marco para la asignación de los recursos que se examina en la sección 0 más adelante, tampoco se aplica a estos fondos.

C. Análisis de posibles modalidades de financiación del FMAM

28. En la presente sección se examinan las esferas de actividad e intersectoriales del FMAM y los fondos especiales para el clima en relación con las tres opciones sobre el mercurio señaladas por el Grupo de Trabajo: un nuevo protocolo en el marco del Convenio de Estocolmo, un nuevo convenio independiente y mejores acuerdos de carácter voluntario. En la sección se analizan las posibles modalidades que permitirían al FMAM aportar recursos financieros en relación con cada opción.

29. Estas opciones se analizan en el contexto de marcos jurídicamente vinculantes y voluntarios, según proceda, y también en el contexto de un “conjunto” general que contenga elementos tanto voluntarios como jurídicos. Para cada una de las dos opciones jurídicas, el ámbito del instrumento podría ser amplio o limitado. Un instrumento amplio incluiría muchos elementos con el propósito de abordar la mayoría o la totalidad de las prioridades mundiales en relación con el mercurio, mientras que un instrumento limitado podría abordar sólo una o dos prioridades o incluir relativamente pocos elementos.

30. En el caso de mejores acuerdos de carácter voluntario, en la sección se considera al FMAM en el contexto del marco de acciones voluntarias sobre el mercurio expuesto en la parte 3.3 del documento complementario, “Análisis ulterior de las opciones de aplicación relativas a la actuación internacional a largo plazo en relación con el mercurio”. El marco de acciones voluntarias sobre el mercurio podría ser independiente o formar parte de un conjunto general de elementos voluntarios y jurídicos. En este último caso, un protocolo de Estocolmo sobre el mercurio, un convenio independiente u otro instrumento podrían contener algún elemento jurídico o todos ellos.

31. Dos importantes aspectos son comunes al análisis de cada opción y procede replantearlos en este contexto. En primer lugar, la cantidad de recursos que pudiera hacer falta para establecer un marco sobre el mercurio dependerá de la ambición, el ámbito y la índole jurídica de sus compromisos, incluso si todo elemento jurídico es amplio o limitado. Dicho de otro modo, un marco ambicioso con elementos jurídicos amplios y riguroso probablemente requerirá muchos más recursos que un marco de carácter mayormente voluntario con pocos elementos jurídicos o ninguno.

32. En segundo lugar, aunque es importante el mecanismo que permite al FMAM distribuir los recursos, la premisa fundamental es que los donantes deben aportar esos recursos. El sistema del FMAM es lo suficientemente flexible como para apoyar los proyectos relacionados con el mercurio valiéndose de diferentes procedimientos. Sin embargo, el FMAM no puede aceptar mandatos que no cuenten con fondos. El FMAM tiene una capacidad limitada no por sus políticas, sino por la falta de fondos dedicados para apoyar la labor sobre el mercurio.

1. Protocolo sobre el mercurio en el marco del Convenio de Estocolmo

33. En relación con esta primera opción, las Partes en el Convenio de Estocolmo sobre COP elaborarían y adoptarían un protocolo aparte sobre el mercurio en el marco del Convenio. El Protocolo sería un tratado aparte, independiente del Convenio, pero formaría parte del marco del Convenio de Estocolmo. Contaría con un organismo rector separado a los efectos jurídicos y no modificaría las actuales obligaciones contraídas por las Partes en virtud del Convenio. En la parte 3.1 del documento complementario “Análisis ulterior” y en la parte 3.4.1 del documento OEWG.1/2 figura una descripción a fondo de esta opción.

34. Lo que precede sugiere que un protocolo sobre el mercurio podría aprovechar el actual mecanismo financiero del Convenio de Estocolmo. Según el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad

²⁶ Conferencia de las Partes en la UNFCCC, decisión 3/Conferencia de las Partes.11, *Nueva orientación para el funcionamiento del Fondo para los Países Menos Adelantados*, FCCC/Conferencia de las Partes/2005/5/Add.1 (2006), <http://unfccc.int/resource/docs/2005/cop11/eng/05a01.pdf>.

de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica, el “mecanismo financiero establecido en el artículo 21 del Convenio, mediante la estructura institucional encargada de su funcionamiento, será el mecanismo financiero del presente Protocolo²⁷”. En mayo de 2003, el Consejo del FMAM aprobó la creación de capacidad para la aplicación del Protocolo sobre Seguridad de la Biotecnología como prioridad estratégica del Programa del FMAM sobre Diversidad Biológica²⁸. De ahí que el acceso del Protocolo sobre Seguridad de la Biotecnología a los fondos del FMAM no requiriera un nuevo memorando de acuerdo con el Consejo del FMAM ni una enmienda del Instrumento del FMAM (como hizo falta en 2002 cuando el FMAM añadió la nueva esfera de actividad relativa a los COP y acordó poner en funcionamiento el mecanismo financiero del Convenio de Estocolmo). En cambio, el Consejo aprobó la propuesta de la Conferencia de las Partes en una decisión. La Conferencia de las Partes y la Reunión de las Partes en el Protocolo transmiten ahora orientación sobre su mecanismo financiero a la Conferencia de las Partes en el Convenio, la cual a su vez lo incluye como parte de su propia orientación al FMAM.

35. Se podría establecer un acuerdo parecido en relación de un protocolo sobre el mercurio en el marco del Convenio de Estocolmo. Ahora bien, es importante que el Grupo de Trabajo de composición abierta considere dos aspectos. En primer lugar, el *alcance* de los proyectos relacionados con el mercurio que podrían recibir el apoyo del FMAM por medio del mecanismo financiero del Convenio de Estocolmo dependería de las condiciones aprobadas por el Consejo del FMAM, lo que a su vez dependería de los debates políticos celebrados entre los gobiernos en sus respectivas capacidades como Partes en el Convenio de Estocolmo y miembros del Consejo. Según el precedente sentado por el Protocolo sobre Seguridad de la Biotecnología, el apoyo del FMAM se limita a la creación de capacidad para la aplicación del Protocolo. En contraste con ese precedente, el Consejo podría estar en condiciones de ampliar la financiación del mercurio a toda la gama de intervenciones necesarias, si las Partes en el Convenio de Estocolmo y en el protocolo sobre el mercurio así se lo pidieran.

36. En segundo lugar, y de importancia fundamental, está el hecho de que el *acceso al FMAM mediante el mecanismo financiero del Convenio de Estocolmo no garantizaría que los fondos nuevos o adicionales que se aporten para las actividades de aplicación previstas en el protocolo sobre el mercurio sean suficientes ni siquiera que se disponga de ellos*. Esto dependería de la cuantía de las reposiciones del FMAM en el futuro y de su asignación entre las diversas esferas de actividad y programas estratégicos del FMAM. Si se acude al mecanismo financiero del Convenio de Estocolmo para abordar las necesidades de los Estados respecto de la aplicación tanto del Convenio de Estocolmo como de un protocolo sobre el mercurio, los donantes tendrán entonces que comprometer recursos adicionales para la esfera de actividad relativa a los COP. Sin financiación complementaria, los actuales recursos del FMAM tendrían que desviarse para atender las necesidades del protocolo sobre el mercurio. Esa perspectiva podría hacer que algunas Partes en el Convenio de Estocolmo se negaran a permitir que el Protocolo utilizase el mecanismo financiero del Convenio de Estocolmo.

37. Algunas partes interesadas tal vez se hayan hecho la idea de que los países que reúnen los requisitos no aprovechan del todo los recursos disponibles en la esfera de actividad relativa a los COP en el FMAM para el cumplimiento de sus compromisos contraídos en virtud del Convenio de Estocolmo. Por eso, según esa idea, tal vez haya fondos en exceso no programados en la esfera de actividad que podrían desviarse hacia la aplicación de un protocolo sobre el mercurio en el marco del Convenio de Estocolmo, aunque los fondos restantes seguirían siendo insuficientes para atender la demanda de aplicación del Convenio en cuestión.

38. Esta idea falsa podría haber surgido durante la tercera reposición del FMAM-3, en que las Partes y los signatarios del Convenio de Estocolmo que cumplían los requisitos se centraron en preparar planes nacionales de aplicación y no estaban todavía en condiciones de pedir apoyo al FMAM para sus grandes proyectos sobre los COP. Empero, durante la cuarta reposición del FMAM, las actividades se “caracterizan por un cambio de la preparación a la *ejecución* de los planes nacionales de aplicación” (el

²⁷ PROTOCOLO DE CARTAGENA SOBRE SEGURIDAD DE LA BIOTECNOLOGÍA DEL CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA, art. 28.2 (29 de enero de 2000), <http://www.cbd.int/biosafety/protocol.shtml>.

²⁸ Véase Consejo del FMAM, *Resumen conjunto de los presidentes, Reunión del FMAM, 14 a 16 de mayo de 2003*, párr. 9, http://www.theGEF.org/Summary_of_the_Chairs.pdf. Durante la cuarta reposición del FMAM, esas actividades de creación de capacidad reciben el apoyo del Programa estratégico 6, “Creación de capacidad para la aplicación del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología”. Secretaría del FMAM, *Estrategia y programación estratégica de la esfera de actividad relativa a la diversidad biológica para la FMAM -4*, http://www.theGEF.org/uploadedFiles/Focal_Areas/Biodiversity/GEF-4%20strategy%20BD%20Oct%202007.pdf.

subrayado es nuestro)²⁹. En la práctica, el FMAM está en vías de programar íntegramente todos los recursos de la esfera de actividad relativa a los COP cuando termine la cuarta reposición del FMAM, si no antes³⁰.

39. Se ha expresado también la opinión contraria de que el actual nivel de financiación de los COP será insuficiente para ayudar a las Partes que cumplen los requisitos en el cumplimiento de sus obligaciones. Por ejemplo, uno de los problemas más difíciles, y posiblemente costosos, del Convenio de Estocolmo es buscar solución a las emisiones de COP producidos de forma no intencional. Durante la cuarta reposición del FMAM, los proyectos destinados a los COP producidos de forma no intencional se dirigen fundamentalmente a la planificación y la formulación de estrategias y no propiamente a la ejecución. La ejecución de estos tipos de proyectos debería comenzar en gran escala durante la quinta reposición del FMAM, lo que probablemente redundará en un extraordinario aumento de la demanda de recursos en la esfera de actividad relativa a los COP. En consecuencia, es muy improbable que la esfera de actividad cuente con recursos en exceso que puedan ponerse a disposición para la aplicación del protocolo del mercurio durante la quinta reposición del FMAM, a menos que los donantes estén de acuerdo en aumentar significativamente la asignación de recursos a la esfera de actividad relativa a los COP.

2. Convenio independiente

40. La opción de un convenio independiente sobre el mercurio podría facilitar el acceso a los recursos del FMAM, pero no proporcionaría ningún recurso nuevo o adicional sin el correspondiente compromiso de los gobiernos donantes de proporcionarlos. Al igual que ocurre con la opción de un protocolo sobre el mercurio del Convenio de Estocolmo, los gobiernos podrían utilizar un convenio independiente sobre el mercurio tanto para un marco amplio sobre el mercurio jurídicamente vinculante o como un componente jurídico más limitado de un “conjunto” general de elementos voluntarios y jurídicos³¹. Un marco jurídico amplio incluiría muchos elementos destinados a abordar la mayoría de las prioridades del mercurio a nivel mundial o todas ellas, mientras que un instrumento limitado puede abordar solo una o dos prioridades o incluir relativamente pocos elementos. La cuantía de los recursos que harán falta dependería de la ambición y el alcance de los compromisos establecidos en el convenio, y se vería influenciado especialmente si el convenio representase un marco para el mercurio amplio y jurídicamente vinculante o si fuese parte de un conjunto de elementos voluntarios y jurídicos.

41. Los países en desarrollo y los países con economías en transición tal vez se nieguen a aprobar un convenio independiente, en particular si fuese amplio, a menos que confíen en que incluirá recursos adicionales importantes dedicados al mercurio. De manera que al elaborar y aprobar un convenio independiente, los gobiernos tendrían que negociar las condiciones en que se proporcionarían esos recursos, incluso si se pudiera invitar al FMAM para que fuese la entidad que los administrara.

42. Con sujeción a su disponibilidad, el FMAM podría proporcionar recursos para prestar asistencia a los países que reúnan los requisitos en el cumplimiento de sus compromisos contraídos en virtud de un convenio independiente por medio de tres procedimientos distintos: 1) un mecanismo financiero establecido oficialmente con un compromiso vinculante de aportar recursos, que proporcione acceso al Fondo Fiduciario del FMAM por medio de la esfera de actividad relativa a las aguas internacionales, una nueva esfera de actividad o la esfera intersectorial relativa a la gestión racional de los productos químicos; 2) un procedimiento no vinculante que aproveche la actuales esferas de actividad y los objetivos estratégicos del FMAM; o 3) un nuevo fondo administrado por el FMAM que no sea parte del Fondo Fiduciario del FMAM. Sea cual sea el procedimiento que se utilice, habría que proporcionar además nuevos recursos. A continuación se analizan los tres procedimientos.

²⁹ Estrategias de las esferas de actividad para la FMAM -4, *supra* nota 8, en 81, párr. 20.

³⁰ El 30 de junio de 2008 es la mitad misma de la cuarta reposición del FMAM. Al 20 de marzo de 2008, el FMAM había programado el 42,6% del total de recursos disponibles para la esfera de actividad relativa a los COP. Véase Consejo del FMAM, *Programa de trabajo presentado para la aprobación del Consejo del FMAM*, pág. 3, cuadro 2, GEF/C.33/9 (20 de marzo de 2008). [http://www.gefweb.org/uploadedFiles/Documents/Council_Documents__\(PDF_DOC\)/GEF_33/Work%20Program%20Cover%20Note%20April%2008-C33-9Final\(1\).pdf](http://www.gefweb.org/uploadedFiles/Documents/Council_Documents__(PDF_DOC)/GEF_33/Work%20Program%20Cover%20Note%20April%2008-C33-9Final(1).pdf).

³¹ Remítase al documento complementario “Análisis ulterior” para un análisis más a fondo de estas variaciones de la opción de un convenio independiente.

a) **Mecanismo financiero establecido oficialmente**

43. En el grupo de acuerdos multilaterales relativos al medio ambiente, relacionados con los productos químicos, el Convenio de Estocolmo establece un mecanismo financiero oficial con el compromiso vinculante de aportar recursos³². El Convenio de Basilea y el Convenio de Rotterdam no lo tienen, pese a que cada uno ha adoptado medidas para prestar asistencia a los países en desarrollo y a países con economías en transición en la movilización de recursos. Históricamente, las posibilidades de que un acuerdo multilateral relativo al medio ambiente tenga un mecanismo financiero oficial son mayores cuando el problema que aborda ese acuerdo a) influye directamente en los intereses estratégicos, ambientales o de salud pública de los Estados donantes³³ y b) no se pueden resolver sin la participación activa de los países en desarrollo (por ejemplo, el Protocolo de Montreal, la Convención sobre el Cambio Climático, el Convenio sobre COP)³⁴. Debido a la toxicidad y a la persistencia de la contaminación del mercurio y a que se puede bioacumular y viajar grandes distancias en el medio ambiente, no cabe duda de que el mercurio presenta ese problema.

44. Las implicaciones del establecimiento oficial de un mecanismo financiero podrían diferir de un país a otro. En el caso de los países en desarrollo y los países con economías en transición, ese mecanismo financiero podría:

- a) Permitirles vincular su cumplimiento de los compromisos contraídos en virtud del convenio con el cumplimiento efectivo por los Estados donantes de sus compromisos de aportar recursos financieros;
- b) Hacer jurídicamente vinculante el compromiso de los Estados donantes de proporcionar recursos financieros;
- c) Resaltar la importancia de las cuestiones relacionadas con los recursos financieros en el convenio y el programa de su Conferencia de las Partes, incluso mediante un examen oficial periódico de la eficacia e idoneidad del mecanismo financiero; y
- d) Fortalecer la capacidad de los ministerios de medio ambiente para instar al gobierno a que el país ratifique y aplique el convenio.

45. Respecto de los países desarrollados, un mecanismo financiero constituido oficialmente podría:

- a) Facilitar sus procesos de asignaciones nacionales relacionados con el cumplimiento de sus compromisos de proporcionar recursos financieros; y
- b) Aumentar la probabilidad de que los países en desarrollo estén de acuerdo en incluir firmes compromisos durante las negociaciones del tratado, estén dispuestos a ratificar el instrumento aprobado y cumplan efectivamente sus compromisos.

46. Si los gobiernos invitaran al FMAM a poner en funcionamiento el mecanismo financiero de un nuevo convenio sobre el mercurio, la Conferencia de las Partes en ese convenio y el Consejo del FMAM tendrían que ejecutar un memorando de acuerdo entre sí, y la Asamblea del FMAM probablemente tendría que aprobar una enmienda del Instrumento del FMAM que permita a éste poner en funcionamiento el mecanismo financiero de ese nuevo convenio. Entre otras cosas, el memorando de acuerdo y la enmienda requerirían de ordinario que el FMAM y el Consejo del FMAM utilizaran los recursos del FMAM para actividades de financiación relacionadas con el convenio sobre el mercurio “de conformidad con las políticas, las prioridades programáticas y los criterios de admisibilidad decididos por la Conferencia de las Partes” del nuevo convenio³⁵. Este requisito de que el FMAM acate

³² Esas aportaciones son “obligatorias” en el sentido de que el Convenio exige a las Partes que son países desarrollados que aporten recursos financieros nuevos y adicionales para ayudar a los países que cumplan los requisitos a sufragar el total de costos adicionales acordados implícitos en el cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud del convenio. Véanse los artículos 13.2 y 13.6 del Convenio de Estocolmo. Ahora bien, en el Convenio no se especifica cómo se decide el monto de esas aportaciones ni las modalidades concretas en que se efectuarán.

³³ Véase Jeffrey L. Dunoff, *From Green to Global: Toward the Transformation of International Environmental Law*, 19 HARV. ENVTL. L. REV. 241 (1995); Raymond Cléménçon, *Financing the Protection of the Global Commons: The Case for a Green Planet Contribution*, 11 (GEF Working Paper No. 17, julio de 2000), descargable en http://www.theGEF.org/Outreach/outreach-Publications/WP17-Financing_Protection.pdf.

³⁴ Véase Mark A. Drumbl, *Poverty, Wealth y Obligation in International Environmental Law*, 76 TUL. L. REV. 843, 853-58 (2002), <http://ssrn.com/abstract=283204>.

³⁵ Véase Instrumento del FMAM, párr. 26; véanse también los párrafos. 6, 9, 15 y 20 h).

la orientación de la Conferencia de las Partes es fundamental para asegurar que administre el mecanismo financiero de manera compatible con los deseos de las Partes en el Convenio.

47. Un mecanismo financiero establecido oficialmente y administrado por el FMAM podría aportar recursos mediante la actual esfera de actividad relativa a las aguas internacionales, una nueva esfera de actividad o la esfera intersectorial relativa a la gestión racional de los productos químicos. Si los gobiernos prefiriesen crear una nueva esfera de actividad, entonces podrían enmendar el Instrumento del FMAM para establecer uno dedicado exclusivamente al mercurio o uno que aborde de manera más amplia la gestión racional de los productos químicos. De lo contrario se podría utilizar la esfera intersectorial relativa a la gestión racional de los productos químicos. Ahora bien, el Consejo del FMAM tendría primeramente que aprobar una interpretación amplia del artículo 3 del Instrumento del FMAM, junto con las directrices consideradas, pero no recomendadas, para la cuarta reposición del FMAM por el Grupo Técnico Asesor para la gestión racional de los productos químicos³⁶.

48. Sea cual sea la esfera de actividad que utilicen los gobiernos, los Estados donantes tendrían que asignar suficientes recursos en la reposición para cumplir sus compromisos de aportar esos recursos en relación con el nuevo convenio sobre el mercurio. Según el ámbito de aplicación del convenio, la suma asignada al principio tendría que apoyar actividades de apoyo (como la preparación de los planes nacionales de aplicación) en los países que cumplan los requisitos. En adelante, las asignaciones tendrían que ser de una cuantía suficiente para apoyar los costos adicionales de las actividades necesarias para que los países que reúnan los requisitos cumplan todos sus compromisos establecidos en el convenio sobre el mercurio.

b) Utilización voluntaria de las esferas de actividad y los objetivos estratégicos actuales del FMAM

49. Si el alcance del convenio sobre el mercurio fuese limitado (como puede ser el caso con un “conjunto” de elementos voluntarios y jurídicos en relación con el mercurio), habría menos necesidad de que tuviese un mecanismo financiero oficialmente establecido. En ese caso, los gobiernos podrían aprovechar el principio de voluntariedad prevaleciente en estos momentos. El FMAM podría seguir considerando la posibilidad de realizar proyectos relacionados con el mercurio en la esfera de actividad relativa a las aguas internacionales. Por otra parte, podría estudiar la posibilidad de apoyarlas mediante la esfera intersectorial relativa a la gestión racional de los productos químicos, sobre todo respecto de los beneficios comunes derivados de medidas encaminadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero dimanantes de la combustión del carbón en el marco de la esfera de actividad relativa al cambio climático. Las Partes en el nuevo instrumento sobre el mercurio podrían trabajar con el FMAM en busca de esas oportunidades sin la necesidad de un memorando de acuerdo entre el Consejo del FMAM y la Conferencia de las Partes, y sin una enmienda al Instrumento del FMAM.

50. Sin embargo, sin estos acuerdos oficiales, el FMAM y el Consejo del FMAM no tendrían obligación jurídica alguna de ajustarse a las prioridades o a la orientación impartida por la Conferencia de las Partes en el nuevo convenio. Las actividades apoyadas por el FMAM podrían estar impulsadas más por las preferencias de los donantes y los juicios técnicos de la secretaría del FMAM y los organismos del FMAM que por las preferencias de los países receptores. Esta dinámica podría apoyar la queja que en ocasiones han expresado los países asociados en el sentido de que los proyectos impulsados por los organismos y por los donantes no siempre apoyan los objetivos de desarrollo sostenible de los distintos países.

51. Utilizando una esfera intersectorial o un beneficio común, por ejemplo, en la esfera de actividad relativa al cambio climático, los proyectos de gestión racional de los productos químicos que están integrados con las medidas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero podrían reducir en gran medida las emisiones de mercurio. En contraposición con ello, los gobiernos deberían esperar pocos resultados si utilizan la esfera de actividad relativa a las aguas internacionales con las limitaciones financieras actuales. Para que esta esfera de actividad pueda utilizarse como una fuente eficaz para la financiación del mercurio, los gobiernos donantes tendrían que aumentar primeramente su fondo general de recursos e incluir una asignación concreta para el mercurio. Esto podría lograrse al menos de dos maneras: 1) un donante o grupo de donantes podría recabar y proporcionar los recursos necesarios como parte de las negociaciones para la quinta reposición del FMAM, mientras que la secretaría del FMAM elaboraría un programa estratégico sobre el mercurio; o 2) un donante o grupo de donantes podría aportar los recursos necesarios fuera del proceso de reposición, y la secretaría del FMAM podría elaborar entonces un programa estratégico para el mercurio basado en esos recursos. En cualquier caso,

³⁶ Véase el análisis y la nota de pie de página *supra*, párr. 19.

el Consejo del FMAM podría hacer suyo el nuevo programa estratégico en la conclusión de las negociaciones sobre reposición.

c) Fondo especial para el mercurio

52. Los fondos especiales para el clima administrados por el FMAM descritos en la sección 2.2 podrían servir de posibles modelos para un fondo de contribuciones voluntarias para el mercurio administrado por el FMAM. Ese fondo sería conveniente si los gobiernos no pudieran lograr el consenso respecto de la inclusión de mayores recursos para el mercurio en la reposición del Fondo Fiduciario del FMAM, aunque un grupo considerable de donantes esté dispuesto a comprometer recursos dedicados al mercurio. Otras consideraciones respecto de este proceder podrían ser:

- a) En el marco del fondo especial administrado por el FMAM, los países asociados tendrían acceso a los sistemas de prestación de servicios de la secretaría del FMAM y de los organismos de aplicación y ejecución del FMAM;
- b) Debido a que el fondo especial no formaría parte del Fondo Fiduciario del FMAM, la Conferencia de las Partes del convenio sobre el mercurio podría tener más margen para decidir cómo podría funcionar el fondo, por ejemplo, determinando hasta qué punto se aplicarían las normas sobre costos adicionales y beneficios ecológicos mundiales;
- c) La reposición del fondo especial se llevaría a cabo con arreglo a sus propias condiciones y no como parte de las reposiciones cuatrienales del FMAM;
- d) La base de donantes para el fondo especial probablemente sería más limitada que en el caso del Fondo Fiduciario del FMAM y las sumas de su futura reposición podrían ser menos fiables; y
- e) El fondo especial no estaría sujeto al Marco para la asignación de los recursos del FMAM (que se analiza en detalle en la sección 0).

3. Marco de medidas voluntarias en relación con el mercurio

53. La opción de un marco de medidas voluntarias en relación con el mercurio podría ser independiente o formar parte de un conjunto general de elementos voluntarios y jurídicos³⁷. En cualquier caso, en el marco de medidas voluntarias en relación con el mercurio se debería disponer también de dos de los procedimientos analizados anteriormente respecto de un convenio independiente, a saber, la utilización voluntaria de las esferas de actividad y los objetivos estratégicos actuales del FMAM y un fondo especial para el mercurio administrado por el FMAM. En relación con esos procedimientos, el FMAM podría prestar asistencia por medio de su esfera de actividad relativa a las aguas internacionales o los donantes podrían pedir al FMAM que administrara un fondo especial para el mercurio parecido en su concepto a los fondos especiales para el clima analizados en otros párrafos. Las modalidades y consideraciones para lograr cualquiera de estos dos instrumentos serían semejantes a las descritas en los párrafos 49 a 52 *supra*.

54. El Programa de inicio rápido del SAICM tal vez constituya una oportunidad más de financiación en el contexto de un marco de contribuciones voluntarias para el mercurio. Tal como está estructurado en estos momentos, el Fondo Fiduciario del Programa de inicio rápido proporciona “capital generador” para actividades de apoyo, que incluyen algunos aspectos de la labor relacionada con el mercurio. El Fondo fiduciario tiene una duración limitada: está abierto para recibir contribuciones voluntarias durante cinco años a partir de la fecha en que se estableció (1° de diciembre de 2006) y sus fondos pueden desembolsarse por un máximo de siete años a partir de esa fecha³⁸. Los gobiernos podrían adaptar el Programa de inicio rápido de manera que sea un medio que permita a los donantes encauzar sus recursos financieros para el mercurio, especialmente si el ICCM y el SAICM asumen una función destacada en un marco de contribuciones voluntarias para el mercurio.

³⁷ El análisis pormenorizado de estos procedimientos figura en la parte 3.3 del documento complementario “Análisis ulterior”.

³⁸ Conferencia Internacional sobre Gestión de los Productos Químicos, decisión I/4, “Programa de inicio rápido”, apéndice II, párr. 3 (2006), <http://www.chem.unep.ch/saicm/ICCM%20decision%20I.4%20QSP%20Eng.pdf>.

D. Una cuestión más: el Marco para la asignación de los recursos

55. En el análisis de las posibles modalidades que permitan al FMAM proporcionar recursos financieros para un nuevo marco para el mercurio debería tener cabida el Marco para la asignación de los recursos del FMAM. El Consejo del FMAM aprobó el Marco para la asignación de los recursos en 2005 como parte de las reformas del FMAM relacionadas con la tercera reposición. La finalidad declarada del Marco para la asignación de los recursos es lograr que las asignaciones de fondos del FMAM sean más equitativas, transparentes, previsibles y eficaces mediante la asignación de índices numéricos a los países que cumplan los requisitos en relación con 1) sus posibilidades de generar beneficios ecológicos mundiales en una esfera de actividad específica y 2) su capacidad, sus políticas y prácticas que influyen en el éxito de la ejecución de los programas y proyectos del FMAM. Sobre la base de esos índices, los países reciben asignaciones para cada esfera de actividad. Las asignaciones sirven como cifras máximas que indican la cuantía de los fondos para proyectos que puede solicitar el país durante el período de reposición.

56. En lo que respecta a la cuarta reposición del FMAM, el Marco para la asignación de los recursos se aplica solo a las esferas de actividad del cambio climático y la diversidad biológica. Al aprobar el Marco para la asignación de los recursos, el Consejo del FMAM acordó llevar a cabo un examen de mitad de período a finales de 2008 y pidió a la secretaría del FMAM que se encargara entretanto de elaborar un “Marco para la asignación de recursos a nivel de todo el FMAM”³⁹. Sobre la base del examen de mitad de período y otras consideraciones, el Consejo podrá hacer efectivo ese Marco para la asignación de recursos a nivel de todo el FMAM para 2010. Por consiguiente, el Marco para la asignación de los recursos podría ampliarse a las esferas de actividad de los COP y las aguas internacionales en 2010⁴⁰.

57. Han surgido algunas cuestiones relacionadas con la aplicación del marco para la asignación de los recursos, entre otras, si es técnicamente viable, si los indicadores son justos y tienen en cuenta los intereses de desarrollo sostenible de los países en desarrollo, y si su aplicación está en consonancia con las orientaciones de las conferencias de las Partes relativas a los mecanismos financieros a los que se aplica⁴¹. Además, los problemas técnicos con los que la secretaría del FMAM ha tropezado en la aplicación del Marco para la asignación de los recursos durante la cuarta reposición del FMAM han hecho abrigar dudas acerca de la capacidad de la secretaría para elaborar criterios viables en relación con las demás esferas de actividad dentro del período establecido por el Consejo. En un informe del FMAM sobre el Marco para la asignación de los recursos dado a conocer en junio de 2007, la secretaría señalaba: “La secretaría espera terminar para el Consejo, en noviembre de 2008, los indicadores propuestos para las demás esferas de actividad, como acordó en las recomendaciones normativas de la cuarta reposición del FMAM”⁴². Pero el Consejo del FMAM ha analizado muy poco el Marco para la asignación de los recursos desde que lo aprobó y no está claro si la secretaría ha logrado avanzar mucho en la elaboración de los indicadores que permitirían la ampliación del Marco para la asignación de los recursos a otras esferas de actividad. De ahí que no se pueda precisar, hasta que se lleve a cabo el

³⁹ Consejo del FMAM, *Resumen de las negociaciones sobre la cuarta reposición del Fondo Fiduciario del FMAM*, 8, párr. 14, GEF/C.29/3 (revisado el 16 de octubre de 2006).

⁴⁰ En su decisión sobre orientación adicional al mecanismo financiero, la segunda Conferencia de las Partes en el Convenio de Estocolmo invitó al FMAM “...a que entable consultas con la secretaría del Convenio sobre su futura labor respecto del Marco para la asignación de recursos, en la medida en que guarda relación con el Convenio, sin perjuicio de toda decisión ulterior que se adopte sobre la aplicación del Marco para la asignación de recursos a la esfera de actividad relativa a los contaminantes orgánicos persistentes, y que informe sobre esa cuestión a la Conferencia de las Partes en su tercera reunión”. Decisión SC-2/11, *Orientación adicional al mecanismo financiero*, párrafo 8, UNEP/POPS/COP.2/30 (2006). La secretaría del FMAM proporcionó información sucinta sobre el Marco para la asignación de los recursos en su informe a la tercera reunión de la Conferencia de las Partes sobre el mecanismo financiero, aunque ésta le prestó poca atención. Véase Conferencia de las Partes en el Convenio de Estocolmo, Informe del Fondo para el Medio Ambiente Mundial a la Conferencia de las Partes en su tercera reunión, 12-13, UNEP/POPS/COP.3/INF/3 (2007), <http://chm.pops.int/Portals/0/Repository/COP3/UNEP-POPS-COP.3-INF-3.English.DOC>.

⁴¹ En Glenn M. Wiser, *Legal Analysis of the GEF Resource Allocation Framework* (CIEL 2007), http://www.ciel.org/Publications/GEF_RAf_analysis_May07.pdf figura un análisis detallado de estas cuestiones y de otras cuestiones conexas.

⁴² Consejo del FMAM, *Progress Report on Implementing the RAF*, 7, GEF/C.31/Inf.9 (4 de junio de 2007), [http://www.theGEF.org/uploadedFiles/Documents/Council_Documents__\(PDF_DOC\)/GEF_31/C.31.Inf.9%20RAF%20Progress%20Report\(1\).pdf](http://www.theGEF.org/uploadedFiles/Documents/Council_Documents__(PDF_DOC)/GEF_31/C.31.Inf.9%20RAF%20Progress%20Report(1).pdf).

examen de mitad de período y tengan lugar las deliberaciones del Consejo previstas para noviembre de 2008, si se mantendrán la forma y el ámbito actuales del Marco para la asignación de los recursos en la quinta reposición del FMAM, y si se ampliará a las demás esferas de actividad.

58. Los gobiernos que están interesados en un posible papel del FMAM en un futuro marco para el mercurio tal vez deseen mantenerse al tanto de la situación del Marco para la asignación de los recursos, para que pueda analizar su posible impacto en un mecanismo financiero para el mercurio.

III. El Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal

59. Esta parte del documento se hace eco de la petición del Grupo de Trabajo de que la secretaría señalara los elementos del Fondo Multilateral que podrían servir de modelo para un mecanismo financiero para el mercurio. El Fondo Multilateral para la aplicación del Protocolo de Montreal es un mecanismo financiero autónomo establecido por las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono⁴³. El Fondo Multilateral es el único mecanismo financiero mundial que pide cuotas a las Partes que son países donantes y se dedica a prestar asistencia financiera a países en desarrollo en la aplicación de un solo acuerdo multilateral relativo al medio ambiente. Desde el surgimiento del Fondo Multilateral, los gobiernos no han vuelto a utilizar el modelo del Fondo Multilateral en los siguientes acuerdos multilaterales relativos al medio ambiente y se han apoyado, en cambio, en el FMAM para poner en marcha los mecanismos financieros correspondientes a los numerosos acuerdos multilaterales relativos al medio ambiente.

60. El lector observará que la existencia de los principales elementos distintivos del Fondo Multilateral es posible debido a que funciona como un instrumento jurídicamente vinculante. En consecuencia, esos elementos serían de importancia primordial en un marco para el mercurio que incluya un instrumento de esa índole. Al igual que el Fondo Multilateral, el Programa de inicio rápido del SAICM y su fondo fiduciario constituyen un mecanismo financiero “autónomo” que presta servicios a un solo proceso multilateral relacionado con los productos químicos, el SAICM. Sin embargo, el Programa de inicio rápido, por ser un acuerdo de carácter voluntario en el marco de un acuerdo voluntario, no comparte los elementos que distinguen al Fondo Multilateral ni funciona en la escala institucional y financiera del Fondo Multilateral.

61. Los elementos más destacados del Fondo Multilateral que lo distinguen son el hecho de que 1) es un fondo dedicado a un solo acuerdo multilateral relativo al medio ambiente y a un solo tema, 2) exige a las Partes que son donantes que aporten sus contribuciones sobre la base de la escala de cuotas de las Naciones Unidas y 3) está bajo el control directo de la Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal. Si los gobiernos optan por aplicar el modelo del Fondo Multilateral a un acuerdo sobre el mercurio, estos serían los tres elementos más importantes que se considerarían.

62. Tras una breve sección informativa sobre el Protocolo de Montreal y el contexto histórico del Fondo Multilateral, en esta parte se explican las características fundamentales del Fondo Multilateral. A continuación, se analizan los tres elementos principales del Fondo Multilateral que podrían servir de modelo para un mecanismo financiero y un fondo para el mercurio. Este análisis se lleva a cabo en parte comparando y contraponiendo brevemente los aspectos pertinentes del Fondo Multilateral con el FMAM.

A. Antecedentes

63. El Protocolo de Montreal establece medidas de control estrictas para reducir y eliminar gradualmente la producción y el consumo de las sustancias que agotan el ozono (SAO) incluidas en la lista en las fechas concretas establecidas. El Protocolo prorrogó los plazos para el cumplimiento de sus obligaciones de eliminación a las Partes que son países en desarrollo que consumen 0,3 toneladas o menos per cápita de SAO. Estas Partes que son países en desarrollo se mencionan como países que “operan al amparo del artículo 5”. Ahora que el Protocolo ha entrado en su “período de cumplimiento”, todas las Partes, incluidos los países que operan al amparo del artículo 5, deben observar sus calendarios

⁴³ Véase PROTOCOLO DE MONTREAL RELATIVO A LAS SUSTANCIAS QUE AGOTAN LA CAPA DE OZONO, en su forma enmendada, art. 10 (1987), http://ozone.unep.org/Publications/MP_Handbook/Section_1.1_The_Montreal_Protocol/.

de eliminación. Solo los países que operan al amparo del artículo 5 tienen derecho de acceso al Fondo Multilateral⁴⁴.

64. Gran parte del éxito del Protocolo obedece a la cuantía de los recursos financieros que se han puesto a disposición por medio del Fondo Multilateral. Con los años, el Protocolo ha podido mantener esos recursos debido en parte al alto nivel de compromiso político de los países donantes, al sólido sistema de cumplimiento que vincula la disponibilidad de fondos con el cumplimiento del país receptor y al procedimiento obligatorio para determinar las cuotas que se han de aportar al Fondo.

65. En el período previo a la Cumbre para la Tierra celebrada en Río en 1992, muchos interesados directos argumentaron en favor de mecanismos financieros Norte-Sur para ayudar a los países del Sur a aplicar la Convención sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica que en esos momentos se estaban negociando. Estos argumentos se basaron en el modelo y el precedente del Fondo Multilateral. Sin embargo, la mayoría de los países donantes objetaron la idea de crear un nuevo mecanismo financiero para cada convenio, en parte debido a que temían una posible fragmentación y proliferación de instituciones y estrategias financieras faltos de coordinación. Surgieron entonces propuestas en relación con un mecanismo de financiación conjunta, lo que culminó en el establecimiento del FMAM⁴⁵.

B. Descripción del Fondo Multilateral

1. Objetivo y funciones

66. El objetivo fundamental del Fondo Multilateral es prestar asistencia a las Partes que operan al amparo del artículo 5 a cumplir sus obligaciones proporcionándoles fondos y tecnología. La asistencia financiera y técnica se presta en la forma de subsidios o préstamos en condiciones favorables fundamentalmente por medio de cuatro organismos de ejecución internacionales.

67. Las funciones del Fondo Multilateral son:

- a) Sufragar los costos adicionales acordados de Partes que son países en desarrollo para aplicar el Protocolo;
- b) Financiar funciones de intercambio de información que:
 - i) Prestar asistencia a las Partes que son países en desarrollo en la determinación de sus necesidades de cooperación;
 - ii) Facilitar la cooperación técnica para atender las necesidades señaladas;
 - iii) Distribuir materiales informativos y pertinentes, y celebrar cursillos prácticos y sesiones de capacitación; y
 - iv) Facilitar y supervisar otros tipos de cooperación multilateral, regional y bilateral de que disponen las Partes que son países en desarrollo; y
- c) Financiar el funcionamiento de la secretaría del Fondo y los gastos de apoyo conexos.

68. Otra función fundamental del Fondo Multilateral ha sido proporcionar la financiación para establecer y mantener las dependencias nacionales del ozono en cada Parte que opera al amparo del artículo 5⁴⁶.

⁴⁴ Véase la lista de países que operan al amparo del artículo 5 en Secretaría del Ozono, *Lista de las Partes clasificadas con Partes que operan al amparo del párrafo 1 del artículo 5 del Protocolo de Montreal* (actualizada el 1º de noviembre de 2007), http://ozone.unep.org/Ratification_status/list_of_article_5_parties.shtml. Obsérvese que algunos países con economías en transición son países que operan al amparo del artículo 5.

⁴⁵ Segunda Asamblea del FMAM, *Segundo estudio sobre los resultados globales del FMAM*, 3-4, GEF/A.2/4 (2002), http://GEFweb.org/participants/Assembly/2nd_Assembly/OPS2_Spanish9602.pdf.

⁴⁶ División de Tecnología, Industria y Medio Ambiente (DTIMA) del PNUMA, Subdivisión de AcciónOzono, *About Regional Networks of Ozone Units* (2007, actualizado en mayo de 2008), <http://www.uneptie.org/ozonAction/networks/index.htm>.

2. Establecimiento

69. Las Partes en el Protocolo de Montreal reconocieron la necesidad de establecer un mecanismo que pudiera prestar asistencia financiera y técnica a los países que operan al amparo del artículo 5 para facilitar su cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud del Protocolo. En 1990, enmendaron el artículo 10 del Protocolo para que se incluyera el mecanismo financiero. También establecieron el Fondo Multilateral a título provisional. Dos años más tarde, acordaron mantener el Fondo con carácter permanente, y en 1993 ya estaba en pleno funcionamiento.

3. Administración

70. Las Partes en el Protocolo de Montreal aprobaron el mandato del Fondo Multilateral y las atribuciones del Comité Ejecutivo del Fondo cuando decidieron en 1992 establecer el Fondo con carácter permanente⁴⁷.

71. El *Comité Ejecutivo* administra los recursos del Fondo Multilateral. El Comité está integrado por siete Partes que operan al amparo del artículo 5 y siete Partes que no operan al amparo de ese artículo. La Reunión de las Partes en el Protocolo elige todos los años a los miembros del Comité. El Comité cuenta con un procedimiento de votación por doble mayoría destinado a asegurar que ni los donantes ni los beneficiarios puedan dominar en el proceso de adopción de decisiones. Sin embargo, en la práctica, todas las decisiones se adoptan por consenso.

72. La *secretaría del Fondo Multilateral* funciona en el marco del PNUMA, pero aparte de la "Secretaría del Ozono" que presta servicios de secretaría al Protocolo de Montreal y a su Convenio de Viena. La secretaría del Fondo Multilateral cuenta actualmente con doce funcionarios del cuadro orgánico y once del personal de apoyo. Tiene a su cargo el funcionamiento diario del Fondo Multilateral y de examinar las propuestas de proyecto; preparar los documentos normativos, de planificación y orientación y los documentos financieros que se enviarán al Comité Ejecutivo para su aprobación; y organizar y prestar servicios a las reuniones del Comité Ejecutivo.

73. Cuatro *organismos multilaterales de aplicación* prestan servicios al Fondo Multilateral apoyando la formulación de programas y proyectos. Se trata del PNUMA, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial). Además, el PNUMA actúa como *Tesorero* del Fondo.

4. Fuente de los fondos

74. De conformidad con el artículo 10.6 del Protocolo (en su forma enmendada), el Fondo Multilateral se financia con las cuotas recibidas de las Partes que no operan al amparo del artículo 5. Las Partes reponen el Fondo Multilateral cada tres años en una cuantía basada en la evaluación de las necesidades, acordada por las Partes. Las cuotas pagadas efectivamente por cada país donante se basan en la escala de cuotas de las Naciones Unidas. También se alienta a las demás Partes a que aporten contribuciones, aunque no es obligatorio. Las Partes que aportan contribuciones pueden destinar hasta un 20% de sus obligaciones financieras en forma bilateral en la forma de proyectos y actividades admisibles⁴⁸.

75. El Fondo Multilateral ya va por su sexta reposición. La más reciente (2005) fue de 470,4 millones de dólares para el período 2006-2008⁴⁹. En julio de 2007, el total de promesas de contribuciones ascendía a 2.270 millones de dólares de los EE.UU. Durante todo el período hasta 2007 se habían efectuado pagos de promesas de contribuciones equivalentes al 92,67%.

⁴⁷ Informe de la Cuarta Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal, UNEP/OzL.Pro.4/15, anexos IX y X (1992), http://ozone.unep.org/Meeting_Documents/mop/04mop/index.shtml.

⁴⁸ Secretaría del Ozono del PNUMA, *Manual del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan el ozono*, séptima edición, sec. 3.6, párr. 9 (2006), http://ozone.unep.org/Publications/MP_Handbook/index.shtml.

⁴⁹ Fondo Multilateral, *The Funding Process*, http://www.multilateralfund.org/the_funding_process/1080058887066.htm. Aunque actualmente se encuentra en la sexta reposición, se le conoce como "quinta reposición", porque la realizada en 1990 se denominó "reposición provisional".

5. Obtención de asistencia

76. Cualquier a de las Partes que opere al amparo del artículo 5 puede recibir asistencia del Fondo Multilateral. (Obsérvese que la mayoría de los países con economías en transición no se consideran Partes que operan al amparo del artículo 5 y, por tanto, no pueden recibir recursos del Fondo Multilateral. En cambio, estos países pueden solicitar al FMAM que financie su esfera de actividad relativa al agotamiento de la capa de ozono.) En el caso de solicitudes iniciales para creación de capacidad y fortalecimiento institucional, la Secretaría del Ozono del Protocolo suele comunicar a la secretaría del Fondo Multilateral cuando un país es Parte en el Protocolo de Montreal y en sus enmiendas. Un organismo de aplicación comienza sus análisis con la Parte para determinar sus necesidades y elaborar propuestas de proyectos. El momento de presentarlas para su aprobación varía según el tipo de proyecto.

77. Los países que operan al amparo del artículo 5 pueden pedir y recibir fondos para elaborar sus programas de países cuando dan a conocer su intención de ratificar el Protocolo de Montreal. Tras la ratificación, la Parte puede solicitar subsidios para todas las actividades que reúnen los requisitos. El proceso de presentación y aprobación de solicitudes de creación de capacidad y fortalecimiento institucional puede ser rápido, según el dinamismo que despliegue el país solicitante. Estos tipos de proyectos pueden requerir entre 30.000 y 500.000 dólares de los EE.UU.

78. El proceso en el caso de categorías de proyectos más amplias y complejas, como los acuerdos plurianuales basados en los resultados obtenidos, depende asimismo del dinamismo que despliegue el país. Los proyectos se formulan con recursos del Fondo Multilateral y su aprobación puede demorar menos de un año. El Fondo Multilateral no suele pedir cofinanciación ni prestar asistencia para lograrla; sin embargo, ha habido proyectos en los que los ahorros derivados del aprovechamiento de la energía han compensado los fondos provenientes de otras instituciones.

6. Responsabilidad, supervisión y evaluación

79. El Fondo Multilateral comparte oficinas con el PNUMA y es el fondo más grande el PNUMA para asuntos del medio ambiente. Funciona bajo la autoridad de la Reunión de las Partes en el Protocolo. El Comité Ejecutivo debe presentar informes anuales a la Reunión de las Partes.

80. La secretaría del Fondo Multilateral se hizo cargo de las funciones generales de supervisión y evaluación del Fondo en 1997⁵⁰. El Comité Ejecutivo supervisa esas actividades. Una vez al año, los organismos de aplicación presentan informes sobre la marcha de los trabajos al Comité Ejecutivo. Los proyectos que experimentan demoras se supervisan más rigurosamente y sobre ellos se informa a cada reunión del Comité Ejecutivo⁵¹. Los consultores independientes preparan evaluaciones periódicas del Fondo Multilateral según el mandato acordado por las Partes⁵².

C. Elementos del Fondo que podrían servir de modelo para el mercurio

81. Entre los elementos que distinguen al Fondo Multilateral y que serían más importantes para un acuerdo vinculante sobre el mercurio figuran:

- a) El Fondo Multilateral es un fondo dedicado que se ocupa exclusivamente del Protocolo de Montreal;
- b) El Protocolo exige a sus Partes “que no operan al amparo del artículo 5” (es decir, países desarrollados y muchos países con economías en transición) que aporten contribuciones al Fondo Multilateral sobre la base de la escala de cuotas de las Naciones Unidas; y
- c) El Fondo Multilateral es una creación del Protocolo de Montreal que está bajo el control directo de la Reunión de las Partes en el Protocolo.

82. Estos elementos fundamentales guardan relación entre sí y se analizan más a fondo a continuación. Si los gobiernos aprobasen un instrumento jurídicamente vinculante sobre el mercurio

⁵⁰ Secretaría del Fondo Multilateral, “Fund Secretariat,” http://www.multilateralfund.org/fund_secretariat.htm.

⁵¹ Secretaría del Fondo Multilateral, “Monitoring,” http://www.multilateralfund.org/results_impact.htm.

⁵² Secretaría del Fondo Multilateral, “Evaluation,” <http://www.multilateralfund.org/evaluation.htm>.

que incluyese un mecanismo financiero al estilo del Protocolo y su Fondo Multilateral, estos serían los elementos esenciales que se considerarían en relación con ese mecanismo.

1. Fondo dedicado

83. El hecho de que el Fondo Multilateral es un fondo dedicado exclusivamente a la aplicación del Protocolo de Montreal ha sido ventajoso para las Partes de manera diversa. La admisibilidad de los proyectos que han de recibir financiación del Fondo Multilateral se determina exclusivamente con arreglo a las normas del Protocolo y el Fondo Multilateral, que en última instancia se deciden bajo la autoridad de la Reunión de las Partes. En comparación, el hecho de que en el instrumento del FMAM se establecen criterios de admisibilidad adicionales a los de los convenios a los que presta servicios, a saber, los requisitos de beneficios ecológicos mundiales y costos adicionales, ha creado siempre confusión y ciertas fricciones entre el FMAM y algunas Partes en esos convenios. El Fondo Multilateral, cuando evalúa las propuestas de proyectos, toma en consideración los costos adicionales, pero puede hacerlo de una manera flexible que se adapte a las necesidades del Protocolo y de sus Partes.

84. El hincapié que hace la secretaría del Fondo Multilateral en la gestión y supervisión financiera y de los proyectos que guardan relación solo con el Protocolo de Montreal le ha permitido ganar profundos y amplios conocimientos especializados en cuestiones relacionadas con el agotamiento del ozono. Esto, junto con las prácticas de adopción de decisiones del Comité Ejecutivo del Fondo Multilateral y la estructura relativamente poco burocrática del Fondo Multilateral, ha sido el sostén de un proceso razonablemente eficaz y oportuno para la elaboración y aprobación de proyectos.

85. Con la plena integración del Fondo Multilateral en el Protocolo de Montreal, las Partes han podido aprovechar el Fondo Multilateral como instrumento para facilitar un mayor cumplimiento de los compromisos contraídos en virtud del Protocolo. El Comité Ejecutivo, trabajando en coordinación con el Comité de Aplicación del Protocolo, puede condicionar el acceso a los fondos del Fondo Multilateral al cumplimiento por la Parte de sus obligaciones previstas en el Protocolo. Por ejemplo, el Comité Ejecutivo, en su 37ª reunión, decidió que no aprobaría propuestas de proyectos para países que se encuentran en situación de incumplimiento de las medidas de control previstas en el Protocolo de Montreal hasta que las Partes, por conducto del Comité de Aplicación, no hubiesen buscado una solución a la cuestión pendiente del incumplimiento⁵³.

86. Las economías de escala podrían sugerir que un mecanismo de financiación conjunto como el FMAM conllevara menos gastos de administración que los de un fondo dedicado. Esto es válido en el caso del FMAM y del Fondo Multilateral, pero no tanto. Los gastos de administración presupuestados del FMAM durante los cuatro años de su cuarta reposición representaron el 2,97% de los 3.130 millones de la reposición. Los gastos de administración presupuestados del Fondo Multilateral durante los tres años de su actual quinta reposición representan cerca de 3,43% de los 470,4 millones de dólares de la reposición⁵⁴.

2. Cuotas

87. En el artículo 10.6 del Protocolo de Montreal se dispone, en parte, que:

El Fondo Multilateral se financiará con contribuciones de las Partes que no operen al amparo del párrafo 1 del artículo 5 en monedas convertibles o, en determinadas circunstancias, en especie o en moneda nacional, tomando como base la escala de cuotas de las Naciones Unidas. ...

⁵³ Decisión 37/20 del Comité Ejecutivo del Fondo Multilateral, párr. 48 a), UNEP/OzL.Pro/ExCom/37/71, *en* Fondo Multilateral para la Aplicación del Protocolo de Montreal, POLÍTICAS, PROCEDIMIENTOS, DIRECTRICES Y CRITERIOS 243 (noviembre de 2007), <http://www.multilateralfund.org/files/Policy53.pdf>.

⁵⁴ Estas cifras se obtienen 1) sumando los respectivos presupuestos administrativos y conexos que fueron aprobados para cada año de las dos reposiciones y 2) dividiendo el total de esos presupuestos por la suma de la reposición respectiva. Actualmente se lleva a cabo la quinta reposición del Fondo Multilateral por la suma de 470,4 millones de dólares de los EE.UU. para el trienio 2006-2008. Los gastos presupuestados de administración del Fondo Multilateral y su Comité Ejecutivo durante el trienio suman en total 16,1 millones de dólares. Por ende, los gastos administrativos presupuestados equivalen a cerca del 3,43% de la reposición.

La cuarta reposición del FMAM en marcha asciende a 3.130 millones de dólares para financiar operaciones durante el período cuatrienal entre 2006 y 2010. Los presupuestos del FMAM durante los ejercicios fiscales 2006, 2007, 2008, y 2009 (que incluyen la financiación de la secretaría, el Grupo Asesor Científico y Tecnológico, los Consejeros del FMAM, la Oficina de Evaluación del FMAM y diversas iniciativas especiales) suman en total 92,9 millones de dólares, lo que representa un 2,97% de la reposición.

88. Este arreglo ha redundado en un alto nivel de contribuciones que se ha mantenido durante todo el período que ha funcionado el Fondo Multilateral. El monto de cada reposición se basa en una evaluación de las necesidades que las propias Partes acuerdan posteriormente. De manera que se evidencian de inmediato en la Reunión de las Partes si las Partes que no operan al amparo del artículo 5 están cumpliendo colectivamente sus compromisos establecidos en el artículo 10.1 de que "...sufragarán todos los costos adicionales acordados en que incurran las Partes [que operan al amparo del anexo 5], para que puedan cumplir las medidas de control previstas en el Protocolo...". Este conocimiento puede aumentar la capacidad de negociación de las Partes, lo que asegura que la reposición cuenta con financiación total.

89. Al precisar que las contribuciones de las distintas Partes se determinarán en consonancia con la escala de cuotas de las Naciones Unidas, el Protocolo ayuda a despolitizar la cuestión de la distribución de gastos entre los donantes. Esto, a su vez, ayuda a centrar las negociaciones en el monto total de la reposición y en si bastará para cubrir las necesidades indicadas.

90. Comparativamente, las reposiciones del FMAM son negociaciones políticas que se llevan a cabo fuera de los convenios a los que presta servicios el FMAM, lo que hace que algunos países consideren que el proceso de reposición del FMAM no puede garantizar que (como se estipula en el artículo 13 del Convenio de Estocolmo) "...[las Partes que son países desarrollados proporcionarán recursos financieros nuevos y adicionales que permitan a las Partes que son países en desarrollo y a Partes que son países con economías en transición sufragar todos los costos adicionales acordados de la aplicación de medidas que cumplan sus obligaciones previstas en el Convenio...". Mediante la mancomunación de los recursos financieros de todos los convenios atendidos por el FMAM en una sola reposición, los donantes están en mejores condiciones de aprovechar sus aportaciones generales que si negociaran por separado sus contribuciones a cada convenio. Este efecto de "mancomunación" puede dar por resultado que se disponga de una cifra general inferior para los convenios, y puede intensificar la competencia entre los diferentes convenios para sus respectivos porcentajes en la reposición del FMAM (ya que esos porcentajes se reflejan en las asignaciones a cada esfera de actividad). La mancomunación también puede hacer más fácil para algunos donantes la obtención de promesas de contribuciones mediante sus procesos nacionales de asignación de recursos y asegurar que puedan cumplir a cabalidad sus compromisos de donación.

3. Un fondo bajo el control directo de las Partes

91. Este elemento tal vez sea la característica distintiva del Fondo Multilateral, porque asegura que el Fondo Multilateral funcione bajo la autoridad de la Reunión de las Partes en el Protocolo y le rinda cuentas directamente. Aunque el Comité Ejecutivo del Fondo Multilateral administra el Fondo, lo hace bajo la supervisión directa de la Reunión de las Partes. La Reunión de las Partes establece el mandato del Comité y elige cada año a sus miembros en condiciones de igualdad entre las Partes incluidas o no en el anexo 5 del Protocolo. Las reuniones del Comité Ejecutivo suelen celebrarse conjuntamente con otras reuniones relacionadas con el Protocolo. El sistema de votación de doble mayoría en el Comité —como se establece en el artículo 10 del Protocolo— asegura que ni los donantes ni los beneficiarios dominen las actividades del Fondo, lo que puede dar a los beneficiarios una mayor influencia en la adopción de decisiones que la que tienen en el Consejo del FMAM. (En la práctica, el Comité siempre ha adoptado sus decisiones por consenso. Sin embargo, la existencia de la norma de votación por mayoría doble probablemente influya en la posibilidad de los miembros del Comité de lograr ese consenso.)

92. En dos palabras, la Reunión de las Partes en el Protocolo es en realidad el órgano rector del Fondo Multilateral⁵⁵. Debido a que el Fondo Multilateral es una creación del Protocolo y a que existe sólo para prestar servicios a éste, es responsable y rinde cuentas a las Partes en el Protocolo de una manera que el FMAM no podría igualar debido a la manera en que ha sido concebido.

93. En su condición de entidad constituida de manera independiente, el FMAM es, desde los puntos de vista jurídico y práctico, una estructura que funciona con autonomía respecto de los convenios a los que presta sus servicios, pese a lo que se estipula en los distintos memoranda de acuerdo suscritos entre las conferencias de las Partes y el Consejo del FMAM. En consecuencia, las conferencias de las Partes no pueden ejercer el control directo de la entidad que pone en marcha sus mecanismos financieros. Esto probablemente no presentaría dificultades, si todas las Partes en los convenios fuesen también miembros

⁵⁵ Véase Secretaría del Fondo Multilateral, "Partes en el Protocolo de Montreal" (2003), http://www.multilateralfund.org/montreal_protocol_parties.htm.

del Consejo y viceversa, y si todos estos gobiernos compartieran poderes de decisión conmensurables en todos los foros. Por otra parte, la amplia participación de todos los grandes Estados donantes en el FMAM constituye un medio que permite a todos ellos contribuir a respaldar cada uno de los convenios a los que el FMAM presta servicios, sean o no Partes en todos esos convenios.
